

Commission pour la Libération de la Croissance Française

59 avenue de Ségur - 75007 Paris

01.44.38.14.96

Rapport introductif

**strictement réservé
aux membres de la Commission**

Sommaire

Introduction.....3

- note de méthode.....3
- présentation du site internet..... 7

Première partie : éclairages sur quelques expériences étrangères pertinentes..... 11

- Canada.....11
- Royaume-Uni.....15
- Espagne..... 21
- Suède & Danemark.....24
- Etats-Unis..... 32
- Allemagne..... 40
- Italie..... 48
- Portugal.....53

Seconde partie : synthèses de quelques rapports et analyses.....54

- rapport Cahuc-Kramarz..... 54
- rapport Camdessus.....56
- rapport Pébereau..... 63
- analyse de M. Dutheiller de Lamothe sur la politique de l'emploi.....65
- **rapport sur l'économie de l'immatériel**.67
- vademecum de l'Institut Montaigne....74
- bilan de la Stratégie de Lisbonne.....82
- analyse du marché du travail.....86

Introduction : note de méthode

Cher ami,

Vous avez accepté de participer à la **Commission pour la Libération de la Croissance Française** et je vous en remercie.

Le décret du Président de la République instituant notre commission sera adopté en Conseil des ministres demain vendredi 24 août.

En tant que président de cette Commission, je serai heureux de vous recevoir à dîner le mercredi 29 août à 20h30, au 123 avenue du Roule à Neuilly sur Seine.

Le jeudi 30, le Président de la République installera officiellement notre Commission à l'Elysée à 10h. Cette réunion sera suivie d'une autre dans la salle du conseil d'administration du Musée du Quai Branly. Elle sera consacrée à établir le plan de notre travail. Au cours de ce premier tour de table, chacun présentera le point le plus important qui lui paraît devoir figurer dans ce rapport. La réunion se terminera par un déjeuner sur place.

Il serait particulièrement utile que vous puissiez préparer, avant la fin du mois de septembre, trois fiches d'une page chacune synthétisant ce qui constitue à votre avis le frein principal à la croissance française et les deux réformes qui vous paraissent les plus importantes à cet égard.

A/ L'objectif est de remettre nos propositions avant la fin de l'année

Il sera en outre possible à la Commission de transmettre au gouvernement, à intervalles réguliers, des notes reprenant les propositions déjà retenues.

B/ la Commission se réunira deux fois par mois aux dates suivantes et elle pourrait organiser son travail comme suit :

A titre purement indicatif, et sous réserve de vos suggestions lors de la réunion du 30 août, voici les sujets qui pourraient être débattus.

- **Jeudi 30 août à 11h** : discussion sur le choix des thèmes, la répartition des membres entre sous commissions (voir ci dessous) et tour de table sur les priorités de chacun des membres.
- **Lundi 10 septembre à 18h** : **pouvoir d'achat, concurrence, distribution, ménages-employeurs et services à la personne ; travail des retraités ; très petites entreprises** et entrepreneurs individuels, entreprises d'insertion, régime de la micro-entreprise et simplification des formalités et procédures ; logement

- **Mercredi 26 septembre à 18h** : exportations, compétitivité et présence à l'étranger ; investissement, accès au crédit, épargne et marchés financiers ; enseignement supérieur et recherche publique et privée ; valorisation de la recherche innovation et création d'entreprises, PME ; grands groupes et croissance française.
- **Mercredi 10 octobre à 18h** : fluidité du marché du travail, formation continue et sécurité des parcours professionnels, dialogue social (représentativité, organisation du dialogue, gouvernance d'entreprise) et croissance.
- **Mercredi 24 octobre à 18h** : mobilité sociale et à l'accès aux responsabilités ; liens entre démographie, croissance et avenir des retraites.
- **Mercredi 7 novembre à 18h** : révision des politiques publiques, réforme de l'Etat et NTIC.
- **Jeudi 22 novembre à 18h** : définition de la croissance, ambitions et conditions : « croissance de quoi ? » ; conditions politiques et culturelles de la croissance ; école et optimisation des aptitudes.
- **Mercredi 5 décembre à 18h** : croissance durable, ONG et politique européenne.
- **Jeudi 13 décembre à 18h** : propositions et relecture du rapport

Les réunions se tiendront alternativement à l'Assemblée nationale et au Sénat.

C/ Quatre sous-commissions seront créées

Elles s'articulent autour des suggestions suivantes, susceptibles de tous les amendements selon vos décisions:

- **Croissance et mentalités collectives** pour les sujets suivants : croissance de quoi ? ; les conditions politiques et culturelles de la libération de la croissance ; l'école et l'optimisation des aptitudes.
- **Pouvoir d'achat et croissance** pour les sujets suivants : pouvoir d'achat ; distribution ; les ménages-employeurs et les services à la personne ; le logement ; le travail des seniors ; le statut de la très petite entreprise, de l'entrepreneur individuel et des entreprises d'insertion.
- **Fluidité du marché du travail, sécurité professionnelle et mobilité sociale** pour les sujets suivants : fluidité du marché du travail, formation continue et sécurité des parcours professionnels ; dialogue social (représentativité, organisation du dialogue, gouvernance d'entreprise) et croissance ; mobilité sociale et accès aux responsabilités ; démographie, croissance et avenir des retraites.
- **La compétitivité** pour les sujets suivants : exportations compétitivité et présence à l'étranger ; l'investissement, l'accès au crédit, l'épargne et les marchés financiers ; enseignement supérieur et recherche publique et privée ; valorisation de la recherche publique et privée, innovation et création d'entreprises ; PME ; grands groupes et croissance française ; croissance durable et ONG ; révision des politiques publiques et NTIC.

La répartition des membres est envisagée comme suit pour le moment : elle sera évoquée et débattue lors de la réunion du 30 août.

- Membres du groupe « croissance et mentalités collectives ».

- > M. Claude BEBEAR
- > M. Jihad BELAMRI
- > M. Stéphane BOUJNAH
- > M. Boris CYRULNIK
- > M. Jean-Philippe COTIS
- > Mme Michèle DEBONNEUIL
- > M. Yves de KERDREL
- > M. Hervé LE BRAS
- > M. Mario MONTI
- > M. Erik ORSENNA
- > M. Theodore ZELDIN

- Membres du groupe « pouvoir d'achat et croissance ».

- > Mme Evelyne GEBHARDT
- > M. Jacques DELPLA
- > Mme Nathalie HANET
- > M. Bruno LASSERRE
- > Mme Anne LAUVERGEON
- > Mme Reine-Claude MADER SAUSSAYE
- > M Philippe TILLOUS-BORDE
- > M. François VILLEROY DE GALHAU

- Membres du groupe « fluidité du marché du travail, sécurité professionnelle et mobilité sociale ».

- > M. Christian de BOISSIEU
- > M. Peter BRABECK-LETMATHE
- > M. Pierre FERRACCI
- > M. Xavier FONTANET
- > M. Pehr G. GYLLENHAMMAR
- > M. Jean KASPAR
- > M. Eric LE BOUCHER
- > M. Pierre NANTERME
- > Mme Ana PALACIO
- > M. Michel de VIRVILLE
- > M. Serge WEINBERG

- **Membres du groupe « la compétitivité ».**

- > M. Philippe AGHION
- > M. Franco BASSANINI
- > M. René CARRON
- > M. Jean-Michel DARROIS
- > Mme Marion GUILLOU
- > M. Eric LABAYE
- > M. Jean-Pierre LANDAU
- > M. Geoffroy ROUX DE BEZIEUX
- > Mme Dominique SENEQUIER
- > M. Pierre Sébastien THILL
- > M. Jean-Noël TRONC
- > Mme Dinah WEISSMANN

Les sous commissions prépareront le travail de la réunion de la commission plénière sur les thèmes qui relèvent de leur compétence.

Chaque sous-commission procédera à ses propres réunions et mises en réseau. Elles disposera de rapporteurs dédiés et pourra auditionner autant que nécessaire des experts.

D/ La commission auditionnera des personnalités.

Sont d'ores et déjà envisagées les auditions de :

- M. Manuel BARROSO, *président de la Commission européenne*
- Mme Catherine DAY, *Secrétaire générale de la Commission européenne*
- M. Angel GURRIA, *Secrétaire général de l'OCDE*
- M. Pascal LAMY, *directeur de l'Organisation Mondiale du Commerce*
- M. Jean Claude TRICHET, *président de la BCE*

Je suis très honoré de cette occasion qui m'est donné de travailler avec vous. Soyez assuré, Cher ami, de mes plus amicales pensées.

Jacques ATTALI

Présentation du site internet

➔ La Commission disposera le 30 août d'un site internet :

www.liberationdelacroissance.fr

➔ Il comportera des blogs de discussion pour l'instant consacrés aux thèmes suivants :

POUVOIR D'ACHAT

- Pouvoir d'achat, concurrence et distribution : quelles réformes ?
- Ménages-employeurs et services à la personne
- Emploi des seniors
- Le statut de la très petite entreprise, de l'entrepreneur individuel et des entreprises d'insertion : quelles améliorations ?
- Aide sociale et emploi : quelle association ?
- Logement et croissance ?
- Euro et pouvoir d'achat ?
- Autres ?

COMPÉTITIVITÉ

- Exportations compétitivité et présence à l'étranger
- Investissement, accès au crédit, épargne et marchés financiers
- Enseignement supérieur et recherche publique et privée
- Valorisation de la recherche, innovation et création d'entreprises
- Grands groupes et croissance
- PME et croissance
- Croissance durable et ONG ?
- Nouvelles technologies (NTIC) et croissance
- Quelles réformes des administrations pour la croissance ?
- Quelles simplifications pour libérer la croissance ?
- Quelle politique européenne pour une croissance durable ?
- Autres ?

TRAVAIL

- Quelles interfaces école-travail et université-travail ?
- Fluidité du marché du travail, formation continue et sécurité des parcours professionnels
- Dialogue social (représentativité, organisation du dialogue, gouvernance d'entreprise) et croissance ?
- Quel dialogue social européen ?
- Mobilité sociale et accès aux responsabilités
- Démographie, croissance et avenir des retraites
- Quelles initiatives européennes dans le domaine du travail ?
- Autres ?

POLITIQUES ET CULTURE DE LA CROISSANCE

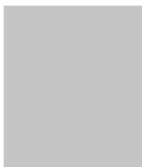
- Croissance de quoi ?
- Quelle mentalité pour la croissance ?
- L'Europe frein ou moteur pour la croissance française ?
- Les conditions politiques et culturelles de la croissance
- L'école et l'optimisation des aptitudes
- Les enjeux de l'environnement : frein ou moteur ?
- Autres ?

➔ Les membres de la Commission pourront, s'ils le souhaitent, s'exprimer en ligne sur chacun des thèmes. Les internautes apporteront de leur côté leurs contributions.

➔ Vous trouverez sur les deux pages suivantes un aperçu de la page d'accueil et d'une page « intérieure ».



Le Mot du Président



mus quidem apud Ennium "philosophari sibi" ait "necesse esse, sed paucis; nam mino haud placere "Ego autem, Brute, necesse mihi quidem esse

agens, agere melius sed non paucis, ut ille. Difficile est enim in philosophia pauca esse ei nota cui non sint aut pleraque aut a. Nam nec pauca nisi e multis eligi possunt nec, qui pauca perceperit, mus quidem apud Ennium "philosophari sibi" ait "necesse esse, sed paucis; nam mino haud placere "Ego autem, Brute, necesse mihi quidem esse

LES BLOGS

➤ CULTURE

- Croissance de quoi ?
- Conditions culturelles et se esse, sed pauci
- Intitulé du thème 3
- Intitulé du thème 4
- Etc.
- Autre

➤ MARCHÉ DU TRAVAIL

- Intitulé du thème x
- Intitulé du thème y
- Intitulé du thème x
- Etc.
- Autre

➤ COMPÉTITIVITÉ

- Intitulé du thème x
- Intitulé du thème y
- Intitulé du thème x
- Intitulé du thème y
- Intitulé du thème x
- Intitulé du thème y
- Etc.
- Autre

➤ POUVOIR D'ACHAT

- Intitulé du thème 15
- Intitulé du thème 16
- Intitulé du thème 17
- Intitulé du thème 18
- Autre


Liberationdelacroissance.fr

[LETTRE DE MISSION](#) | [MEMBRES DE LA COMMISSION](#) | [NOUVELLES DE LA COMMISSION](#) | **RAPPORTS**

RAPPORTS

Titre du rapport

Lire le rapport complet (512Ko,PDF)

Titre du rapport

Lire le rapport complet (512Ko,PDF)

Titre du rapport

Lire le rapport complet (512Ko,PDF)

August 2007

Mon	Tue	Wed	Thu	Fri	Sat	Sun
			1	2	3	4 5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30	31		

CULTURE

Croissance de quoi ?

Conditions culturelles...

Intitulé du thème 3

Intitulé du thème 3

Intitulé du thème 3

MARCHÉ DU TRAVAIL

Intitulé du thème x

Intitulé du thème y

Intitulé du thème z

Intitulé du thème x

Intitulé du thème y

Intitulé du thème z

COMPÉTITIVITÉ

Intitulé du thème x

Intitulé du thème y

Intitulé du thème z

Intitulé du thème x

Intitulé du thème y

Intitulé du thème z

POUVOIR D'ACHAT

Intitulé du thème x

Intitulé du thème y

Intitulé du thème z

Intitulé du thème x

Intitulé du thème y

Intitulé du thème z

[Contacts](#) | [Mentions légales](#) | [Plan du site](#) | [Sites partenaires](#) |  [RSS](#)

Première partie : éclairages étrangers

L'expérience du Canada

La vigueur de la croissance canadienne a été retrouvée grâce à la « Relève » initiée par le gouvernement Chrétien en 1994. Cette dernière prévoyait :

- Le réexamen complet des programmes de politiques publiques ;
- La modernisation du statut de la fonction publique ;
- La refonte de l'appareil administratif ;
- Une gestion axée sur la performance des résultats.

La large consultation publique (réunissant société civile, partenaires sociaux, décideurs politiques et agents économiques) participa au succès rapide et déterminant de la réforme. En effet :

- De 1994 à 2003, la dette est passée de 66 à 44% du PIB ;
- La croissance s'est située en moyenne à 3,2 %, soit la plus forte des pays du G7 ;
- Enfin, le Canada est le seul pays du G7 à être en excédent budgétaire depuis 1997.

En 1993, au Canada le **déficit de l'Etat atteignait environ 6% du PIB**, tandis que sa dette représentait jusqu'à **66% du PIB**. Le service des emprunts absorbait alors 37% des recettes fiscales.

Un important programme, baptisé la « Relève », a permis de redresser la situation : ce dernier a entraîné un redéploiement majeur des actions et des interventions publiques, ainsi que des méthodes de travail gouvernementales. Supervisé par le Premier ministre en personne, son suivi a été assuré par chacun des ministres.

Résultats de la réforme « la Relève »

Dès l'exercice 1996/1997, l'objectif de déficit était atteint, et même dépassé (1% au lieu de 3%). **Depuis 1997, le budget fédéral a même été systématiquement en excédent.**

Par ailleurs, sur la période 1993-2003, la **dette fédérale** est passée de 66% à 44% du PIB, **les impôts** de 40,1% à 37,5% du PIB, et les **dépenses publiques** de 48,8% à 37,1% du PIB.

La **croissance moyenne du PIB** a été, de 1994 à 2003, de 3,6%, soit la plus forte du G7 devant les Etats-Unis (3,2%). **L'emploi a crû de 2,2% par an, encore une fois le taux le plus élevé du G7** devant les Etats-Unis (1,3%). Enfin, la proportion des familles pauvres est passée de 14% en 1996 à 10,9% en 2000.

La baisse des effectifs et des dépenses ne s'est pas traduite par une détérioration de la qualité du service public : au contraire, **mieux suivie qu'auparavant, grâce à des enquêtes sur l'opinion des usagers, elle s'est améliorée, les fonctionnaires étant davantage motivés qu'auparavant.**

Principales modalités de la réforme

- Une refonte des politiques publiques

Le nombre de ministères est passé de 32 à 23. Plus généralement, tous les ministères ont subi un repositionnement de leur mission, sans privatisation ni réduction de moyens.

Les **salaires des fonctionnaires ont été gelés** de 1994 à 1997.

Un réexamen complet de toutes les dépenses publiques a été entrepris. Baptisé « **examen des programmes** », il a été réalisé en 6 mois. Un objectif principal fut alors fixé : ramener en 2 ans le déficit fédéral de 6% à 3% du PIB. Pour y parvenir, le gouvernement a ordonné **une baisse de 20% en moyenne des dépenses des ministères a été réalisée, sans pour autant alourdir les impôts des particuliers**, et en augmentant très légèrement l'impôt sur les sociétés.

L'« examen des programmes » a permis de cibler les économies prioritaires, évitant des réductions uniformes à tous les ministères. En particulier, **les subventions aux entreprises ont été diminuées de 60%, les budgets des ministères de l'industrie et des transports de 50%, et ceux des ministères de l'environnement, de la culture, de l'aide internationale et de la pêche de 20 à 50%.**

- Une fonction publique modernisée et dynamisée

Le budget 1995 prévoyait qu'en cas de suppression d'un programme, les employés faisant l'objet d'une « mise à pied » devenaient prioritaires pour obtenir tout poste vacant, en fonction de leur compétence, de leur polyvalence potentielle et après passage devant un jury de sélection. S'ils étaient retenus, une formation qualifiante leur était proposée.

Des procédures de redéploiement dans le privé, comme le financement de formations professionnelles à l'étranger ou le suivi par des cabinets de recrutement, ont facilité la reconversion de nombreux fonctionnaires.

L'octroi d'avantages en terme d'annuités, notamment par l'intermédiaire **d'indemnités de départ** au *prorata* des années restant à effectuer, a notamment permis d'attirer les fonctionnaires vers des départs à la retraite anticipée.

En fin de compte, un véritable **marché interne des employés** s'est instauré, avec **des aides spéciales pour le reclassement** échelonnées pendant trois ans.

A l'inverse de la logique « une embauche d'un fonctionnaire pour deux départs à la retraite », une gestion rationnelle et prévisionnelle des emplois a donc permis d'optimiser la gestion des ressources humaines au sein des services de l'Etat.

- Une réorganisation complète de l'administration

Suite à la réforme, un seul service subsiste pour le **calcul et recouvrement des impôts**, et un seul service assure le contrôle des **marchés boursiers**. De même, **un guichet unique a été instauré pour les relations entre les administrations et les entreprises**.

Plusieurs services publics ont par ailleurs été confiés au **secteur privé**, à l'instar de la navigation aérienne. **L'assurance-chômage a été réformée**, dans le sens d'un système plus incitatif à la reprise d'un emploi.

Le nombre de municipalités a été diminué depuis 2002, permettant de réaliser des économies d'échelle et de rationaliser le développement économique local et régional.

Toutes les administrations ont été largement informatisées. A ce titre, une étude réalisée par Accenture montre que **le Canada était en 2005 le pays le plus avancé en matière d'e-administration**, loin devant la France au 11^{ème} rang.

- Une gestion axée sur la performance

A partir de **1997**, on relève **trois innovations majeures** dans le système de gestion de la dépense publique : (1) un processus **de planification budgétaire**, reposant sur des objectifs de **financement pluriannuels** et sur la pratique de la réaffectation des ressources provenant des programmes les moins prioritaires ; (2) des informations sur le **rendement des programmes**, visant à accroître la responsabilité des ministres gestionnaires, et très largement diffusées ; (3) la **suppression des réserves centrales d'intervention**, rendant ainsi impossible à un ministère d'obtenir en cours d'année des crédits supplémentaires.

En **2000**, la loi sur l'administration publique a instauré la « **gestion axée sur les résultats** », qui oblige les ministères à conduire des **enquêtes sur les attentes des citoyens** concernant les prestations ou services dont ils ont la charge, à émettre une « **déclaration de services** » aux citoyens, à dresser un **plan d'amélioration du service rendu**, et à produire un **plan stratégique**, généralement triennal, centré sur les résultats

atteints et non simplement sur leurs activités. Par ailleurs, le Québec a fortement développé la **déontologie** et le **respect de normes éthiques** au sein de son administration.

Ces différentes réformes ont contribué à forger une approche managériale au sein du secteur public.

- **Une démarche consultative tendant à associer société civile, décideurs politiques et partenaires sociaux**

Le public a été largement associé à la prise de décision, notamment par l'intermédiaire des **études d'impact**. Cette procédure consultative consiste à :

- **présenter** les caractéristiques du projet et en expliquer les motifs, compte tenu du contexte de réalisation ;
- **démontrer** comment le projet s'intègre dans le milieu, en présentant l'analyse comparée des impacts de réalisation ;
- **définir** les mesures destinées à minimiser les impacts négatifs et à maximiser ceux susceptibles de l'améliorer ;
- **proposer** des programmes de surveillance et de suivi pour assurer le respect des exigences gouvernementales.

Par ailleurs, tout projet de réforme dans le domaine législatif devait être précédé de **consultations avec la société civile, les instances syndicales ou les opérateurs économiques**. Les résultats de ces consultations étaient systématiquement inscrits dans les études d'impact des projets soumis au Parlement.

De la même manière, **tous les projets examinés devaient être publiés afin de recueillir les commentaires du public**. Si les observations formulées étaient ignorées par le ministre dans la version révisée de son projet, **ce choix devait alors être motivé**.

Cette vaste consultation publique a grandement **facilité la mise en place des réformes**. Ces dernières ont ainsi été bien acceptées, malgré l'opposition des syndicats à l'instauration des dispositifs d'évaluations des fonctionnaires ou à la contractualisation systématique de leur statut.

Le consensus national a ainsi pu être atteint, autour du principe de solidarité entre les générations.

L'expérience du Royaume-Uni

La relance de la croissance britannique a été rendue possible grâce à :

- un effort soutenu et prolongé pour réformer l'administration, en particulier les méthodes d'élaboration de la réglementation ;
- une politique très forte d'accueil des « forces vives étrangères » : banques, travailleurs immigrés, main-d'œuvre qualifiée, étudiants étrangers ;
- un soutien administratif permanent auprès des PME ;
- une implication personnelle du Premier Ministre sur ces sujets ;
- un lobbying actif et efficace au sein des institutions européennes ;

L'expérience du Royaume-Uni est particulièrement instructive pour la France. Les deux pays possèdent en effet une population et une économie de taille équivalente. De plus, au cours des années 1970, les Britanniques ont été confrontés à des enjeux à certains égards proches de ceux qu'affronte la France aujourd'hui.

Un sentiment de déclin irréversible prédominait alors : « homme malade de l'Europe », le Royaume-Uni se retrouvait isolé de la communauté européenne en construction, privé de sa puissance coloniale, peu performant économiquement. Les grèves et les fermetures d'entreprises étaient fréquentes.

Trente ans plus tard, le pays s'est transformé avec succès : après 15 années de croissance continue, **le PIB britannique est passé de l'équivalent de 75% du PIB français en 1980 à 110% aujourd'hui. Le taux de chômage se situe aux alentours de 5%, un des plus bas d'Europe.**

Grâce à plusieurs réformes visant à promouvoir l'efficacité administrative, ces résultats n'ont même pas requis un investissement lourd de la part de l'Etat : **les dépenses administratives n'ont presque pas varié sur 17 ans (+0,2 point de PIB)**. Aujourd'hui, la dette publique du Royaume-Uni représente ainsi 42% seulement du PIB britannique, c'est-à-dire un niveau 22 points inférieur à celui français.

A partir de l'expérience britannique, ce document vise à présenter plusieurs actions et initiatives susceptibles d'intéresser la Commission pour ses travaux.

Politiques publiques

▪ Que ce soit dans l'élaboration des politiques publiques ou dans la participation à l'élaboration des textes et politiques communautaires, le Royaume-Uni a réalisé de considérables réformes de méthodes. Ce faisant, il a repris la plupart des recommandations de l'OCDE sur la qualité de l'intervention publique.

▪ Pour les textes nationaux comme pour les propositions de texte communautaire, **les Britanniques procèdent systématiquement à des études d'impact**. Toute proposition de texte soumise au Parlement est ainsi accompagnée d'une évaluation, qui se fonde en partie sur **des consultations menées préalablement sur internet durant douze semaines au minimum**. Sont également joints des mémorandums explicatifs, adressés aux décideurs politiques et aux parlementaires.

L'objectif de ces documents est de démontrer que les bénéfices attendus de la réforme envisagée sont supérieurs à l'ensemble des coûts cumulés (coût de l'élaboration, coût de l'application pour les opérateurs concernés, coûts administratifs du contrôle de l'application des nouvelles normes en vigueur, etc.).

Les consultations renforcent l'aspect démocratique de l'action publique : devenues la norme depuis une réforme menée en ce sens en 2000, elles sont notamment assorties de contraintes de délai et de restitution des résultats qui sont fixées par un texte émanant directement du Premier ministre. **L'administration est en outre tenue d'expliquer comment elle modifie sa proposition en fonction des avis recueillis**.

▪ Par ailleurs, la qualité de réglementation au Royaume-Uni est protégée par un dispositif institutionnel fort : celui-ci consiste premièrement en un comité interministériel placé sous l'autorité directe du Premier ministre, chargé de la réforme réglementaire (*Panel for Regulatory Accountability*) ; deuxièmement, en une unité d'impact de la réglementation chargée de contrôler la justesse et l'efficacité de celle-ci (*Regulatory Impact Unit*) ; troisièmement, en un organe consultatif indépendant chargé d'aider sur ces sujets au regard de plusieurs principes comme la transparence et la responsabilité (*Better Regulation Task Force*). Ce dernier organisme comprend notamment des représentants d'entreprises, des syndicats, des associations de consommateurs, etc.

Industrie financière

▪ La City est aujourd'hui le premier centre financier au monde devant Wall Street.

Cette réussite tient à plusieurs facteurs : notamment l'universalité de la langue anglaise, la présence en abondance de l'ensemble des qualifications nécessaires (financiers, avocats, auditeurs, etc.), la souplesse de la législation, ainsi que le fuseau horaire, qui permet en une même journée de travail d'échanger avec l'Asie et l'Amérique.

▪ **L'essor de La City a également été amplifié par l'activisme britannique à Bruxelles**. La plupart des directives communautaires adoptées dans le domaine économique et financier proviennent en effet soit de suggestions britanniques, soit d'un intense *lobbying* de leur part au moment des négociations.

▪ **Le succès de La City doit aussi à une stratégie adroite de la part des pouvoirs publics** : plutôt que de chercher à construire des champions nationaux, à travers une sorte de « patriotisme économique », ceux-ci ont préféré attirer vers Londres le plus grand nombre de grandes banques internationales. Ce modèle de développement a depuis été

surnommé le « Wimbledon effect », en référence au prestigieux tournoi de tennis : si les meilleurs joueurs du monde y participent, assurant la renommée internationale du tournoi, les Britanniques y brillent rarement.

Ce modèle offre une piste de réflexion intéressante pour la Commission : il semble indiquer en effet que le succès économique d'un pays repose non seulement sur sa capacité à créer des entreprises actives sur les marchés mondiaux, mais aussi sur sa faculté d'influence au niveau européen et sur sa propension à devenir un lieu incontournable dans l'économie planétaire. Les externalités positives sont alors nombreuses pour l'économie locale.

▪ **En l'occurrence, La City est une source de profit colossale pour la ville de Londres : elle génère aujourd'hui 8% du PIB britannique, et représente 1/5 des recettes fiscales totales liées aux entreprises.**

Aide aux PME

▪ En 2000, une profonde restructuration des services de soutien aux entreprises a abouti à la création du **Small Business Service (SBS)**. Rattachée au ministère du Commerce et de l'Industrie (DTI), cette agence assure principalement deux fonctions :

- d'une part, **un service de conseil et d'information**. Elle aide notamment les entreprises à accéder à l'ensemble des aides et programmes prévus pour elles par les secteurs public, privé, associatif, bancaire, etc. Elle leur apporte également des réponses qui engagent l'ensemble de l'administration britannique.

- d'autre part, **un service de représentation**. Le SBS est ainsi chargé de formuler les besoins des PME au niveau ministériel. En particulier, le Directeur du SBS dispose d'un droit d'accès direct auprès du Premier ministre.

▪ **Le capital-investissement est 2,5 fois plus développé au Royaume-Uni qu'en France, et les montants qui y sont consacrés, environ 4,4Md€, sont plus de 4 fois supérieurs.**

Ce différentiel s'explique notamment par la politique française de développement de champions nationaux : ainsi, 80% de notre aide publique aux entreprises est consacrée aux grandes sociétés. Cette priorité a eu notamment pour résultat d'orienter les PME françaises vers la sous-traitance : 37% de celles-ci travailleraient principalement au service de grandes sociétés, contre 20% seulement des PME britanniques (37% de ces dernières produisent directement pour le consommateur).

En conclusion, **le tissu économique britannique est davantage déconcentré et atomisé que celui français, ce qui le rend plus résistant face aux chocs.**

Politique d'immigration

▪ La part des immigrés dans la population britannique totale est de 6,9%. En France, le chiffre atteint 10,6%.

▪ Avec l'arrivée au pouvoir du New Labour en 1997 a commencé une politique de bienveillance en matière d'immigration, sous le slogan « **l'immigration profite au Royaume-Uni** » :

- entre 1997 et 2003, les réponses positives aux demandes de permis de travail ont triplé (154 000 permis octroyés en 2003) ;

- sur cette même période, les réponses positives aux demandes de cartes de résident permanent ont augmenté de 140% (139 000 cartes accordées en 2003) ;

- enfin, les attributions non automatiques de nationalité britannique ont presque quadruplé (140 000 attributions en 2003), bien que celles-ci demeurent conditionnées à la réussite de **tests de langue et de connaissance de la « vie au Royaume-Uni »**.

▪ **Les immigrants sont en majorité des travailleurs** (49,2%), alors qu'en France le motif largement majoritaire d'entrée est celui du regroupement familial (78,5%).

▪ Le Royaume-Uni mène dans le même temps une **politique restrictive en matière de droit d'asile** : le gouvernement travaille en effet à la réduction du nombre de demandes. Pour y parvenir, il participe activement à la politique d'asile de l'UE, espérant qu'à terme les demandes se répartissent plus équitablement entre les Etats membres.

Marché du travail

▪ **Le Royaume-Uni ne consacre que 0,89% de son PIB aux politiques de l'emploi, pour des meilleurs résultats que la France qui en consacre 4,1% du PIB.**

▪ L'administration a mis en place en 2002 un **guichet unique** pour toutes les personnes en âge de travailler : *Jobcenter Plus*. Ce service établit un lien étroit entre le versement des allocations et la recherche d'un emploi, selon le principe du « *Welfare to work* » qui assure la prééminence de la recherche d'emploi sur le régime d'assistance.

Complété par l'introduction d'un « *New Deal* », qui apporte un soutien universel aux bénéficiaires de prestations de chômage de longue durée, ce dispositif a contribué à la **quasi-disparition du chômage de longue durée chez les jeunes, et à sa réduction des trois quarts chez les adultes depuis 1997.**

▪ **La fiscalité au Royaume-Uni est particulièrement avantageuse pour les entreprises qui doivent recruter une main-d'œuvre très qualifiée**, typiquement dans les secteurs à haute valeur ajoutée. Ainsi, un salarié célibataire dont le revenu annuel net d'impôts et de cotisations sociales est de 70 000 € coûte à son employeur près de 50% de moins qu'en France.

Enseignement supérieur

▪ **Le Royaume-Uni accueille 15% des étudiants en échange dans le monde, deuxième derrière les Etats-Unis.** La France en reçoit 9%.

Le *British Council*, autorité indépendante financée à 50% par le *Foreign Office*, est l'une des institutions en charge de la promotion du système universitaire britannique. Employant 2000 personnes, il est notamment doté d'une « cellule marketing » dont la mission est d'étudier les marchés étrangers et de cibler les pays prioritaires. Il organise également des cours d'anglais dans 109 pays et 230 villes.

En 1999, une première initiative a été lancée par Tony Blair : la *Prime Minister's Initiative for International Education* (PMI), qui vise d'une part à attirer 100 000 étrangers

vers l'enseignement supérieur britannique, et d'autre part à encourager les partenariats entre universités britanniques et étrangères.

Une seconde initiative a vu le jour en 2005, toujours sur l'initiative de Tony Blair : celle-ci, intitulée *UK-India Education Research Initiative* (UKIERI), vise plus particulièrement à améliorer les liens entre l'Inde et le Royaume-Uni dans les domaines de l'éducation et de la recherche.

Enfin, en avril 2006, le Premier ministre annonçait que 39M€ seraient consacrés pendant 2 ans aux initiatives destinées à accroître le nombre d'étudiants étrangers au Royaume-Uni.

- Par ailleurs, le gouvernement travailliste a fait voter en 2004 une loi destinée à restaurer l'attractivité des universités britanniques, certaines étant menacées par la paupérisation et par une dégradation de leur prestige sur la scène internationale.

Notamment, chaque université a désormais la possibilité de fixer librement le montant des droits de scolarité, jusqu'à une limite assez élevée (environ 4 500 € par an). Cette nouvelle mesure, entrée en vigueur en 2006, vise ainsi à accentuer la concurrence entre établissements et permettre aux meilleurs d'entre eux d'accroître leurs ressources.

Dans le même temps, le montant des frais de scolarité a été modulé en fonction des revenus parentaux, et le montant des bourses d'étude substantiellement augmenté (jusqu'à environ 4000€).

- Par ailleurs, le rapport officiel *De l'Université à l'Emploi* de 2006 constate qu'au Royaume-Uni **des universités favorisent l'implication directe des entreprises dans la définition du contenu de certains cursus, permettant ainsi de mieux adapter ceux-ci aux besoins de l'économie.**

Par exemple, l'entreprise Ford a créé avec l'université de Loughborough un *Bachelor of Science* en logistique des approvisionnements dans le secteur automobile. Ce partenariat a débouché sur la création d'un « centre Ford » sur le campus de l'université, les formations étant dispensées à la fois par des universitaires et des cadres de l'entreprise.

Politiques environnementales

- En une dizaine d'années, l'instauration d'écotaxes au Royaume-Uni a connu des progrès impressionnants. Il s'agit là d'un véritable engagement politique, combinant la création de nouvelles taxes, la suppression des mesures agissant comme « subventions à la pollution », et le « verdissement » de la fiscalité :

- de nouvelles taxes ont été créées, par exemple la taxe sur le changement climatique et l'introduction de péages de congestion à Londres ;

- simultanément ont été supprimés les éléments de la fiscalité opérant comme des « subventions à la pollution », avec **l'élimination dès fin 1994 du différentiel entre gazole et supercarburant** ;

- enfin a été opéré le « verdissement » de la fiscalité, avec l'introduction d'éléments différentiels jouant dans un sens vertueux.

Mentalités collectives

- La défiance culturelle des Français envers le monde de l'entreprise est bien connue, de même que le sentiment d'insécurité des jeunes qui s'apprêtent à travailler.

A titre d'information, un sondage britannique de YouGov en 2006 a montré qu'un tiers des travailleurs britanniques souhaitent créer leur propre entreprise. En France, un sondage Ipsos révèle à l'inverse qu'un tiers des jeunes de 15 à 24 ans voudraient travailler dans la fonction publique.

L'expérience de l'Espagne

Le miracle économique espagnol, qui repose en grande partie sur une activité immobilière débridée, n'est pas exempt de déséquilibres. Cependant :

- une série de réformes administratives ont permis de rendre l'activité législative plus efficace, plus démocratique et moins coûteuse ;
- la fiscalité a été simplifiée et allégée, notamment pour les jeunes travailleurs, les PME et les nouveaux propriétaires ;

L'Espagne a connu au cours des 20 dernières années un véritable « miracle économique », qui lui a permis de rattraper en grande partie son retard sur ses principaux partenaires européens.

Son taux de croissance a été supérieur à la moyenne de la zone euro sur les 12 dernières années, atteignant 3,9% en 2006. De 24% en 1994, le taux de chômage est descendu à moins de 8% cette année. La croissance a été telle que **depuis 1999, près des 2/5 des nouveaux emplois de la zone euro ont été créés en Espagne**. Dans le même temps, **le gouvernement a réussi à réduire son niveau d'endettement** de plus de 3 points entre 2005 et 2006, faisant descendre la dette publique **sous les 40% de PIB**.

Même si les déséquilibres et les menaces suscités par le boom immobilier ne doivent pas être sous-estimés, cette performance est remarquable, d'autant plus que les flux d'immigration sont les plus importants d'Europe avec 3,5M d'immigrés entre 2000 et 2006. **Ces immigrants ont été bien absorbés par l'économie espagnole**. En témoignent les six vagues de régularisations réalisées depuis 1985. La dernière en date, en mai 2005, concernait pas moins de 700 000 étrangers.

Le présent document vise à identifier des mesures et des actions publiques susceptibles d'intéresser la Commission dans ses travaux.

Politiques publiques

▪ En matière de réglementation, l'OCDE place souvent l'Espagne à l'avant-garde des pays qu'elle étudie. Le pays a lancé très tôt des réformes dans ce domaine : dès 1997 par exemple, le gouvernement adoptait une loi visant à ce que l'administration légifère de manière plus transparente, plus efficace et plus proportionnée aux besoins.

Chaque projet de loi ou de règlement doit ainsi s'accompagner d'**un rapport qui en justifie la nécessité**, ainsi que d'un memorandum donnant **une estimation des coûts prévisibles**. La transparence réglementaire s'est accrue suite à l'**obligation faite de recourir à des consultations auprès des citoyens concernés**.

Accès à la propriété

▪ Selon l'Observatoire de l'Épargne Européenne, si 3 Français sur 4 rêvent d'être propriétaires, seuls 58% possèdent effectivement un logement. **En Espagne, 84% de la population est propriétaire.**

▪ Malgré des frais notariés plutôt élevés (environ 7%), les gouvernements successifs ont mis en place des mesures fiscales très favorables à l'accès au logement : en particulier, les ménages propriétaires ont la possibilité de déduire de leur revenu imposable 15% des intérêts des emprunts (plafonnés à 30% du revenu imposable), ainsi qu'un montant correspondant à une partie de l'amortissement de leur logement.

▪ Pour soulager les tensions inflationnistes sur le marché, très fortes du fait du boom immobilier, le gouvernement a mis en place en 2005 un organisme public pour la location, qui vise notamment à **inciter la mise en location de logements vacants**.

Fiscalité et pouvoir d'achat

▪ En janvier 2006, le gouvernement a présenté une réforme fiscale ambitieuse qui s'attaque aussi bien à la fiscalité des personnes (impôt sur le revenu et fiscalité de l'épargne) qu'à celle des entreprises.

Premier axe de la réforme espagnole, l'allègement de l'impôt sur les sociétés : réduit de 1 point par an entre 2007 et 2011, il sera progressivement ramené de 35% à 30% pour les grandes sociétés, et de **30% à 25% pour les PME**.

Deuxième axe, la simplification et l'allègement de l'impôt sur le revenu :

- déjà passé de 10 à 6 lors de la réforme fiscale de 1998, le nombre de tranches sera ramené à 4.

- le taux inférieur d'imposition, qui touche les ménages déclarant moins de 17 360 euros, sera porté de 15% à 24%. En contrepartie, le seuil d'exonération pour les ménages modestes passera de 3 400 à 9 000 euros.

- le taux supérieur sera ramené de 45% à 43% (avant la réforme de 1998, il atteignait 56%).

Dernier axe de la réforme, la simplification de la fiscalité de l'épargne, avec la **mise en place d'un prélèvement unique de 18% sur tous les revenus d'épargne**. Ce taux se substitue au taux actuel de 15% et s'applique désormais à l'ensemble des revenus, indépendamment de leur source (revenus de valeurs mobilières, intérêts bancaires...).

Applicable depuis le début de l'année 2007, la réforme fiscale espagnole s'étale sur cinq ans. Son coût total est évalué à 2,5 Md€ par an. **Elle doit apporter pour 60% des contribuables (ceux qui déclarent moins de 17 360€ par an) une économie de 17%.**

- A titre d'information, les dépenses des administrations publiques espagnoles représentent 38% du PIB, soit un volume très inférieur à celui de la France (54%).

Aide aux PME

- C'est un enjeu essentiel pour le pays : **95% des entreprises espagnols sont des PME**, c'est-à-dire emploient moins de 250 personnes (65% sont des entreprises familiales).

- Quatre programmes d'aide à l'exportation existent actuellement sous l'égide de l'Institut espagnol du commerce extérieur (ICEX).

- Par ailleurs, deux dispositifs fiscaux ont été mis en place pour favoriser l'internationalisation des PME espagnoles : d'une part, les PME espagnoles exportatrices peuvent bénéficier d'un **remboursement de la TVA** ; d'autre part, elles bénéficient d'une **réduction à hauteur de 25% sur l'impôt sur les sociétés pour les investissements réalisés à l'étranger.**

Marché du travail

- Une importante réforme de 1997 a introduit de nouveaux contrats permanents, qui prévoient des indemnités de licenciement réduites pour les personnes les plus exposées au chômage ou celles avec peu d'expérience professionnelle (jeunes, travailleurs âgés, chômeurs de longue durée). Dans le même temps, les règles concernant les contrats à durée déterminée ont été durcies.

Ces nouveaux contrats ont remporté très vite un vif succès auprès des employeurs, représentant dès 1998 5,5% de l'ensemble des emplois salariés. Selon l'OCDE, il ne fait guère de doute que cette évolution a contribué à la progression globale de l'emploi en Espagne et, en particulier, à la forte création d'emplois pour les jeunes.

Des réductions de cotisations patronales à la sécurité sociale sont venues compléter le dispositif : pour encourager la généralisation des nouveaux contrats permanents, les cotisations concernant les travailleurs titulaires de ce type de contrat ont été réduites pour une durée de 5 ans. Ces réductions ont varié entre 20 et 60%, la diminution des coûts totaux de main-d'œuvre pour l'ouvrier moyen se situant entre 5 et 14%.

- Au cours de l'année 2006, une réforme a par ailleurs été lancée pour limiter le nombre de renouvellements des CDD et augmenter les aides fiscales à la création d'emplois sous CDI. Elle comporte également des avantages fiscaux transitoires pour transformer les CDD en CDI.

Développement durable

- En août 2005 a été adopté un plan pour le développement des énergies renouvelables, avec **l'objectif que 12,1% de la consommation énergétique soit couvert en 2012 par des énergies renouvelables.** Un comité spécifique est notamment chargé de mettre en valeur et de diffuser les bonnes pratiques identifiées dans les foyers.

- Par ailleurs, le gouvernement espagnol a prévu pour 2008 de réformer la fiscalité sur les voitures : des bonus seront accordés aux véhicules les moins polluants, tandis que **le prix des 4X4 sera augmenté d'environ 1 200 €.**

Les expériences scandinaves : Suède et Danemark

Avec un taux de croissance dépassant les 3 %, et un taux d'emploi atteignant 70 %, la Suède et le Danemark ont entrepris au cours des dernières années d'importantes réformes :

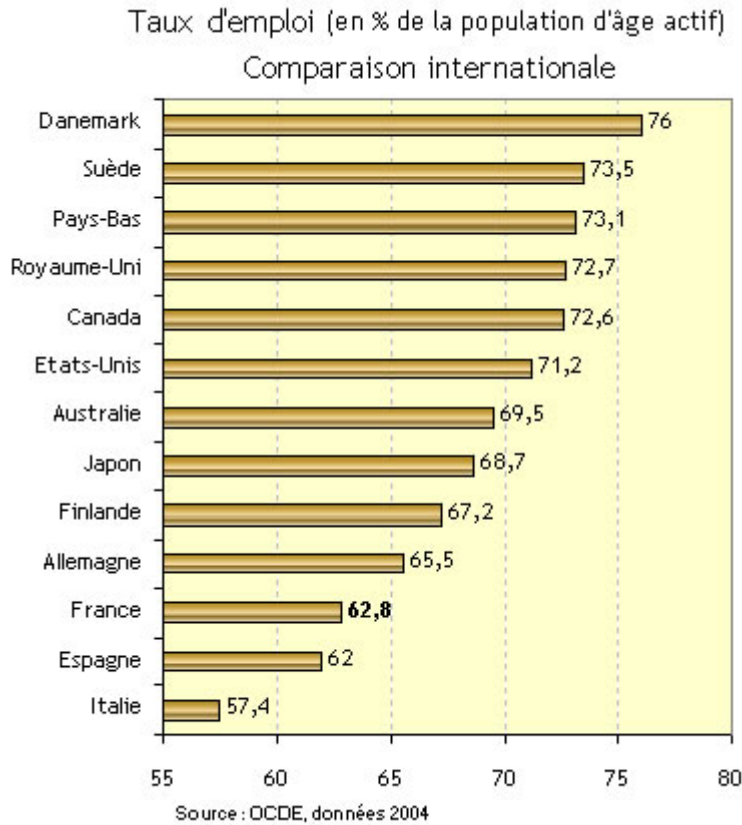
- La flexisécurité danoise a accru la fluidité du marché du travail ;
- Une gestion particulièrement rigoureuse des finances publiques a permis de maintenir une protection sociale ambitieuse;
- Enfin, l'investissement massif en R&D (près de 4 % du PIB) assure la compétitivité du Danemark et de la Suède.

Les très bons résultats économiques des pays scandinaves, et particulièrement de la Suède et du Danemark (avec respectivement 3.7 % et 3 % de croissance), méritent un développement particulier.

Caractérisés par une protection sociale redistributive, un consensus politique fort, une fiscalité élevée doublée d'un contrôle rigoureux de la dépense publique, le Danemark et la Suède sont les exemples les plus pertinents du modèle nordique.

La flexisécurité au Danemark

■ Le Danemark affiche un des taux d'emploi les plus élevés de l'UE (aux alentours de 74 %, contre 63 % pour la France), avec **un taux de chômage de seulement 3,9% (contre 9 % pour la France)**, dont 3% pour les moins de 25 ans et 8% pour les 55-59 ans. En 1994, celui-ci atteignait 12%.



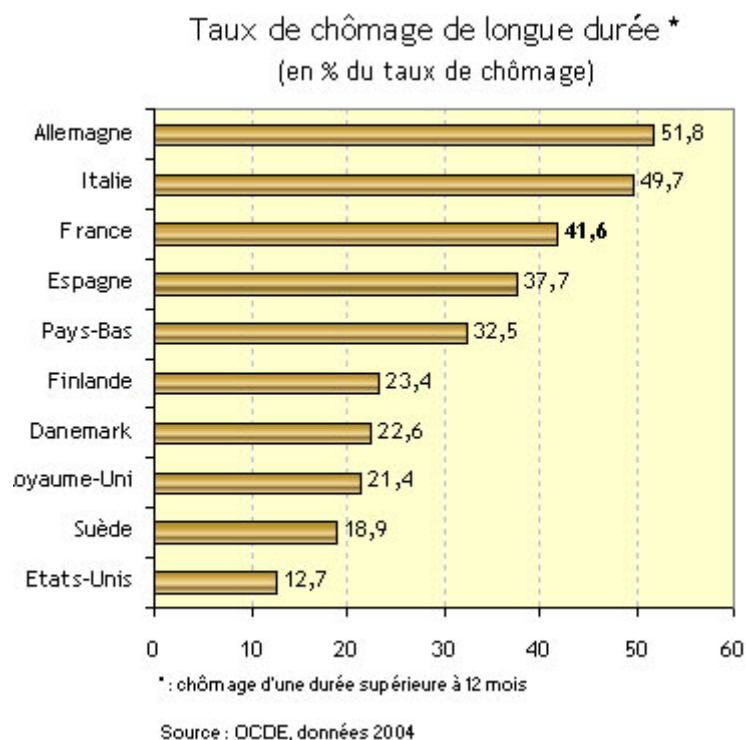
▪ **La « flexisécurité »**, combinant flexibilité du marché du travail et sécurité des travailleurs, explique en grande partie ces résultats. Mise en œuvre par le gouvernement danois en coopération avec les partenaires sociaux à compter de 1993, elle combine :

- Une faible protection de l'emploi ;
- Une protection sociale généreuse ;
- Des politiques de l'emploi très développées.

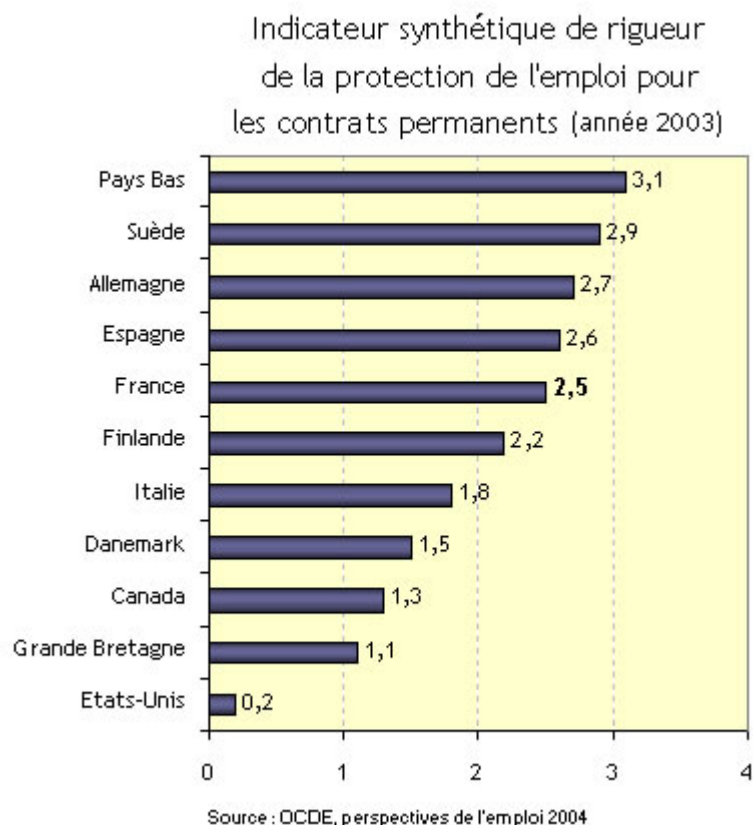
Ces mesures politiques ont entraîné **une baisse du chômage de 7%**, combinée avec une hausse régulière du salaire minimal entre 3 et 5% par an. Se fondant en grande partie sur une **tradition nordique de négociations collectives entre syndicats et employeurs**, la « flexisécurité » représente une sorte de compromis : le marché du travail est souple, c'est-à-dire que les employeurs peuvent embaucher et licencier facilement ; dans le même temps, il est social, puisque des **indemnités de chômage élevées pouvant atteindre jusqu'à 90% du dernier salaire simplifie le passage d'un emploi à un autre**.

En supplément de ces indemnités, la politique danoise pour l'emploi comprend **le droit et l'obligation de proposer des formations et des offres d'embauche**.

- **Le marché du travail danois est ainsi très fluide : seuls 20% des chômeurs restent sans emploi sur une durée prolongée** (voir graphique ci-dessous).



Ce chiffre illustre le bon fonctionnement de la « flexisécurité » : d'un côté, le coût très faible du licenciement diminue le risque pris par l'employeur à l'embauche, puisque dans la plupart des cas celui-ci n'est pas tenu de verser des indemnités de licenciement ; **De l'autre, les Danois bénéficient d'un système d'indemnisation généreux.**

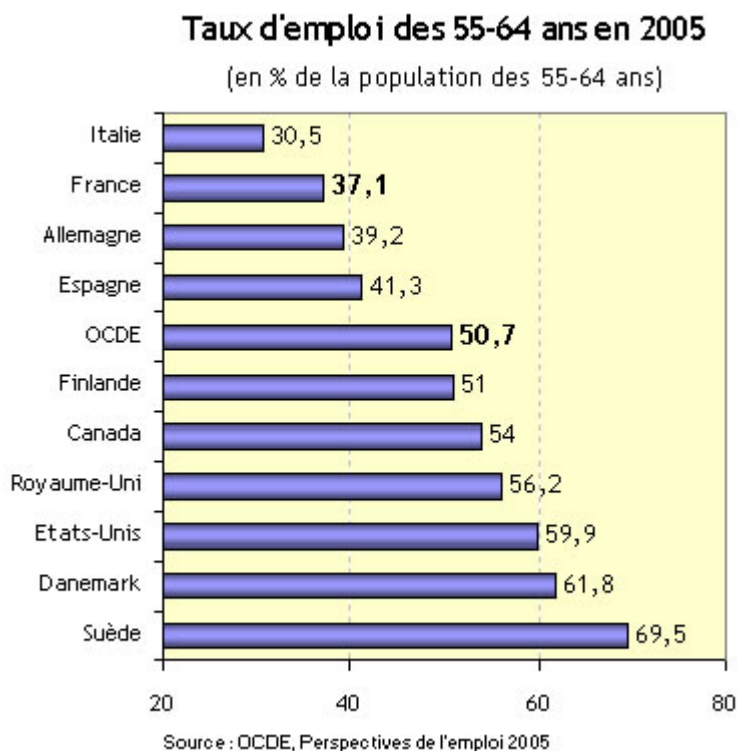


- Le modèle danois repose par ailleurs sur un système d'« activation » : les chômeurs sont fortement encadrés dans leur recherche d'emploi et **sont tenus d'entrer, au bout de six mois ou un an de chômage, dans une phase « active » de retour à l'emploi sous la forme d'une formation ou d'un emploi subventionné**. Un refus de leur part peut entraîner une suspension de leurs droits.

Le plein-emploi suédois

- La protection sociale suédoise est très attachée à une **culture du travail**, probablement plus qu'en France. Les gouvernements successifs ont ainsi régulièrement affiché leur attachement « idéologique » au travail, comme en témoignent plusieurs slogans **« le travail plutôt que la protection sociale »**, ou « rendre le travail plus payant ».

- De manière générale, un des traits distinctifs des pays scandinaves est le taux d'activité des personnes, hommes et femmes, en âge de travailler. **Dans ces pays, des réformes récentes ont largement remis en cause les dispositifs d'invalidité et de préretraite, notamment dans l'objectif d'accroître le taux d'activité des plus de 55 ans (atteignant près de 70 % en Suède)**. Celui-ci se situe ainsi en Suède aux alentours de 70%, soit un niveau nettement plus élevé que ceux de la moyenne européenne ou celle de l'OCDE.



- Les politiques d'activation ne se limitent donc pas aux outils passifs que sont l'indemnisation du chômage et les préretraites.

Ces outils ont été transformés en **incitation à la reprise de l'activité par les chômeurs et à la poursuite de l'activité professionnelle des travailleurs âgés**.

La protection sociale scandinave

- Techniquement, la protection sociale scandinave se traduit par :
 - un important socle de droits sociaux individualisés ;
 - des prestations forfaitaires fondées sur la citoyenneté ;
 - des assurances sociales contributives ;
 - des services sociaux et équipements collectifs publics ouverts à l'ensemble de la population ;
 - une administration publique, nationale et locale, de qualité.
- Les réformes entreprises par le Danemark et par la Suède se distinguent du modèle anglo-saxon par une forme d'activation plus centrée sur **le renforcement des capacités des individus à retourner sur le marché du travail**, en lieu et place de la logique du « *workfare* », plus contraignante, **marqué par un net durcissement des politiques sociales d'activation, surtout des allocataires de l'aide sociale.**

Une évaluation des réformes suédoises des années 1990 indique, à ce titre, que trois composantes de la population ont subi négativement les effets combinés, d'une part de la dégradation du marché du travail, de l'autre des réformes et du renforcement des contreparties des prestations : **les jeunes, les immigrés et les mères isolées.**

- Ce durcissement du système de protection sociale **à l'égard des nouveaux entrants et des populations marginalisées** se lit aussi, dans le cas danois, dans les restrictions d'accès aux allocations familiales des personnes résidant dans le pays depuis moins de sept ans. Ainsi semble s'instaurer progressivement une dualisation du modèle nordique, dont l'aide s'adresserait essentiellement aux individus éduqués et instruits, tandis que les groupes marginalisés seraient renvoyés à une aide sociale locale, plus restrictive.

Rôle des syndicats

- Traditionnellement représentatifs, **les syndicats regroupent entre 56% et 85% des salariés suivant les secteurs.** Dans le **secteur public**, les syndicats représentent **90%** des salariés, tandis que dans le secteur privé ils ne représentent que près de 72%. Le rôle des syndicats dans la mise en place des réformes relève à la fois de leur influence politique et de la part du droit du travail résultant de la négociation entre les partenaires sociaux : **salaires et aux conditions de travail, retraites, formation professionnelle, formation en général.**
- **Le lobbying constitue une activité politique habituelle des syndicats** (70% des syndicats ont créé au cours des deux dernières décennies des départements spécifiques pour le traitement et la diffusion de l'information, les contacts avec les médias et l'inscription dans le calendrier politique).

Assainissement des finances publiques en Suède

- Au début des années 1990, une crise sévère des finances publiques a remis en cause le modèle suédois : la part des dépenses publiques dans le PIB augmentait de façon incontrôlable pour atteindre **67,5% en 1993**, tandis que la dette publique explosait, poussant les taux d'intérêt à la hausse.

▪ Au milieu des années 1990, le gouvernement a mis en oeuvre une politique réduction des dépenses publiques :

- un **plafond global de dépenses** a été fixé, que les administrations centrales ont obligation de respecter.
- **toute augmentation de crédit consentie pour un programme a été liée à une obligation de dégager des économies correspondantes dans d'autres programmes.**
- le système d'assurance sociale a été profondément réformé pour freiner la progression des dépenses de transfert.

L'Etat a ensuite engagé d'importantes **privatisations**, notamment dans le secteur des télécommunications. Les 17 Md€ ainsi dégagés ont permis d'alléger le poids de la dette publique.

Dans le même temps, une **augmentation transitoire des prélèvements obligatoires** a également permis de dégager des recettes supplémentaires, affectées au désendettement.

▪ Grâce à ces mesures d'ampleur, la Suède a retrouvé le chemin de l'équilibre budgétaire. En 2004, l'**excédent budgétaire** s'élevait ainsi à **1,4% du PIB**, tandis que la **dette publique** redescendait à **51,2% du PIB**.

La réforme de l'Etat suédois

La Suède a été l'un **des premiers pays de l'OCDE à engager une profonde réforme des politiques publiques**, en vue de préserver son système de protection sociale.

Les administrations ont été réorganisées : **les 13 ministères du gouvernement ont réduit leurs effectifs à 3000 fonctionnaires, tandis que l'essentiel de leurs compétences opérationnelles ont été transférées à 250 agences**, qui emploient au total 200 000 agents. C'est au sein de ces structures, dotées d'une forte autonomie de gestion et astreintes à des résultats précis, que les grandes lignes de la réforme budgétaire et comptable ont été expérimentées.

Les conditions de travail des fonctionnaires ont été alignées sur celles des autres salariés : au-delà du régime de retraite qu'ils avaient déjà en commun, les salaires des agents de l'administration sont désormais fixés librement par le jeu des négociations et des conventions collectives. Par ailleurs, le licenciement est possible en cas de réorganisation des services. Conséquence de ces réformes, **les agents recrutés sur concours et dotés d'un statut sont aujourd'hui rares en Suède** (on les trouve pour l'essentiel dans les administrations centrales et dans l'appareil diplomatique).

L'éducation en Suède

▪ La réforme de l'enseignement scolaire suédois a emprunté **quatre voies principales** :

- la décentralisation de la gestion du corps enseignant,
- la liberté donnée aux parents dans le choix de l'établissement de scolarisation de leur enfant, qu'il soit public ou privé, avec compensation sur la base du coût annuel de formation d'un élève ;
- la baisse du taux d'encadrement,
- l'annualisation de la charge d'enseignement des professeurs

Pendant les années 1960, la Suède a unifié l'école primaire et le collège : l'école de base obligatoire est devenue unique et scolarise les enfants de 7 à 16 ans.

La réforme de 1985 a transféré aux municipalités la responsabilité de l'organisation matérielle de la scolarisation. A partir de 1991, les enseignants sont devenus des **employés municipaux, sans pour autant bénéficier du statut de fonctionnaire**.

Dans le même temps, **leur recrutement a été décentralisé au niveau des municipalités, voire des écoles**. Les postes disponibles doivent faire l'objet d'une publicité ; il n'y a donc pas de mouvement de mutation organisé de façon nationale. En revanche, les négociations concernant le statut et la rémunération des enseignants sont organisées entre l'Association suédoise des gouvernements locaux et l'Association nationale des enseignants.

Les parents peuvent également **choisir librement l'établissement scolaire de leurs enfants qu'il soit public ou privé**. Les établissements reçoivent une compensation sur la base du coût annuel de scolarisation calculé selon les règles de la comptabilité analytique.

Enfin, **la charge d'enseignement n'est pas définie en heures de cours mais en nombre d'heures annuelles**. Les 1 767 heures dues par chaque enseignant se décomposent ainsi en

- **1 360 heures de présence dans l'établissement sur 194 jours** (soit **7 heures par jour**),
- **104 heures** à la disposition des enseignants pour des activités de formation professionnelle (depuis l'an 2000),
- Et **303 heures** pour des services divers de nature administrative (travail d'équipe pour la définition du projet d'école, soutien des nouveaux entrants...).

Total des dépenses publiques consacrées à l'éducation en 1999 (en % du PIB)

UE 15	Suède	France	Allemagne	GB
5, 0	7, 7	5, 9	4, 7	4, 6

Eurostat 2002

Recherche & Développement

Les pays nordiques jouissent d'un positionnement favorable dans le monde en matière de R&D : **le montant annuel investi par l'Etat suédois dans le domaine représente 4 % du PIB national, le plus haut taux européen** (2.5 % en France). Par ailleurs, **5 % à 6 % du PIB sont consacrés à l'ensemble des efforts de formation du capital humain**.

L'effort de recherche se traduit aussi par **d'intenses coopérations entre les universités**. Ainsi, à moins de 15 minutes de Stockholm, la technopole de Kista, surnommée la « *Wireless Valley* », concentre universités, centres de recherche et plus de 600 entreprises de toutes nationalités.

Immigration

« Une agence de l'intégration a été créée pour traiter des modalités d'intégration. En effet, **les immigrés doivent parvenir le plus vite possible à l'autosuffisance économique par le travail**. Aussi les réfugiés ont-ils un **accès immédiat à un logement et droit aux prestations sociales suédoises** (prise en charge du loyer, électricité, chauffage, déplacement, recherche d'emploi, adhésion au syndicat...) : au total, cela représente une **aide beaucoup plus élevée que le RMI** et les allocations logement françaises. Les enfants de demandeurs d'asile et les réfugiés ont par ailleurs accès à l'enseignement, soit dans leur langue, soit en suédois.

« Les situations individuelles sont traitées au niveau local. Ainsi, **ce sont les communes qui sont chargées de coordonner la mise en œuvre des programmes d'intégration**. »

(Extrait tiré de « L'inoxidable modèle suédois », de Stéphane Boujnah)

Annexe : tableau de bord de la Scandinavie

	DANEMARK	FINLANDE	SUEDE	NORVEGE	FRANCE	UE 15
POPULATION	5,39	5,21	8,96	4,56	60	382,31
PIB par habitant	29 800	27400	28100	36100	27800	26600
CROISSANCE DU PIB	2,1	3	3,5	3	2,5	2
TAUX D'ACTIVITE DES SENIORS	63,1	54,1	72,5	69,7	41,7	44,9
TAUX D'ACTIVITE DES JEUNES	65,9	49,1	52,3	62,6	30,2	50
TAUX DE CHOMAGE	5,6	9,1	5,8	4,5	9	8
SOLDES PUBLICS	0,3	2,3	0,3	10,4	-4,1	-2,7
DEPENSES POUR L'EDUCATION						
<i>primaire</i>	7074	4317	6336	6550	4486	4381
<i>secondaire</i>	7726	6094	6339	8476	7636	5957
<i>supérieur</i>	11 981	8244	15097	13353	8373	9571
DEPENSES DE R&D	737	915	1149	594	598	502
TAUX D'ACTIVITE DES SENIORS	63,1	54,1	72,5	69,7	41,7	44,9

L'expérience des Etats-Unis

La vigueur de la croissance américaine a en particulier été rendue possible grâce à :

- la fluidité du marché du travail permettant une croissance riche en emplois ;
- une administration modernisée, adepte de la culture du « service client » ;
- des universités aux financements mixtes et aux droits d'inscription élevés dotées d'une très forte attractivité à travers le monde et comportant une forte composante de recherche;
- un rôle important des fonds de pension et des marchés financiers ;
- des PME extrêmement dynamiques favorisées par un Small Business Act en vigueur depuis plus de 10 ans ;
- un fort investissement sur les technologies et les industries relatives à la protection de l'environnement et du développement durable ;

Marché du travail

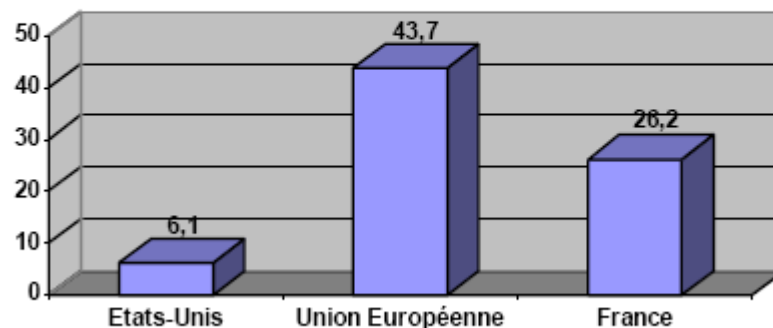
Actuellement, le chômage américain est de **4,5 % contre 8,4 % en France**. Les États-Unis, en 2006, ont créé **2 millions d'emplois nouveaux** contre 200 000 embauches en France, soit le double, compte tenu de la population respective des deux nations. Les secteurs les plus dynamiques sont l'informatique, l'aérospatiale, la santé, les biotechnologies et les industries de l'armement. Le secteur tertiaire (services bancaires, production cinématographique, tourisme) constitue un autre des nombreux atouts du pays. Le taux de chômage, relativement faible, illustre le dynamisme du marché de l'emploi américain.

Le marché de l'emploi américain se caractérise par **sa flexibilité, et un faible niveau de protection sociale**. Le niveau élevé de formation de la population active et l'absence de législations spécifiques restrictives expliquent en partie les succès américains dans le

domaine de l'emploi (**71% de la population a poursuivi des études supérieures**). Les Etats-Unis créent en outre énormément d'emplois.

Le niveau de protection garanti par l'Etat contre le risque de chômage est très inférieur à celui de la plupart des pays européens. **Outre Atlantique, les droits acquis sont conditionnés par l'exercice d'un emploi.** Si les conditions d'indemnisation diffèrent d'un Etat américain à l'autre, les prestations légales ne peuvent en aucun cas être versées plus de **26 semaines consécutives**. En contrepartie les Américains ne restent pas longtemps au chômage : la durée moyenne du chômage a culminé à 20 semaines en 1983, pour retomber à **13 semaines** environ aujourd'hui (soit presque cinq fois moins qu'en France, où elle est de 16 mois).

Demandeurs d'emploi depuis plus de 12 mois en 2001 (en % du total des demandeurs d'emploi)



Politiques publiques

Au début des années 1990, un vaste mouvement de **modernisation des administrations publiques est engagé.**

- Un mécanisme de mesure des résultats, à l'origine destiné à améliorer l'information financière, initie cette vague de réforme.
- En 1993, l'administration Clinton a publié **le Government and Performance Act**, instaurant un cadre de gestion par la performance. Il oblige les ministères et autres institutions publiques à présenter des comptes-rendus annuels de performance s'appuyant sur des indicateurs de résultats et une planification par objectifs.

Les mesures adoptées ont permis de développer une forte culture du « service au client ». L'administration américaine recourt à des pratiques dynamiques de service au citoyen, traitement des critiques et plaintes des usagers, etc. L'**e-administration** y est notamment très développée (possibilité de contact des responsables administratifs par un simple email).

Enseignement supérieur

Quatre piliers caractérisent l'enseignement supérieur américain :

- Une **totale autonomie** des universités,
- Une **forte attractivité** internationale,
- De puissantes **ressources financières**,
- « Un système de **passerelles** ».

Les universités américaines, publiques ou privées, peuvent :

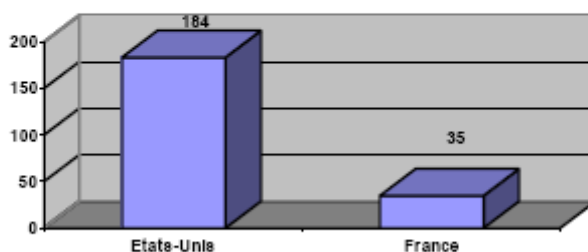
- Choisir leurs méthodes d'enseignement,
- Définir le contenu de leurs programmes,
- Positionner leurs diplômes,
- Sélectionner les étudiants à l'entrée,
- **Recruter les enseignants par appel d'offres national ou international**,
- Gérer leur patrimoine immobilier, financier et intellectuel.

Elles attirent les meilleurs enseignants et étudiants grâce à une attitude commerciale offensive développée par les universités elles mêmes. Les plus importantes disposent souvent d'un bureau dans les pays qu'elles estiment stratégiques : Inde, Brésil, Chine, Turquie, etc. Le niveau de rémunération des enseignants est de façon générale plus élevé : le salaire d'un enseignant de l'université de Columbia varie ainsi **entre 60 000 et 300 000 \$** par an, et le logement est en général assuré sur le campus. La contrepartie est une disponibilité quasi permanente aux étudiants et une participation active aux travaux de recherche de l'Université. Le montant des aides accordées aux meilleurs étudiants atteignait, en 2003, **68 Md\$**.

Cette attractivité, liée notamment à la très étroite imbrication entre l'université et la recherche, permet aux Etats-Unis d'occuper la **première place mondiale en nombre de publications scientifiques internationales et de brevets déposés**.

La production scientifique

Publications scientifiques en 1999 (en milliers)



NSF

La constitution de ces grands pôles d'enseignement et de recherche est facilitée par une politique très dynamique de recherche de financements. Les financements publics ne représentent que la moitié du financement total de l'enseignement supérieur.

Parmi les financements privés :

- Les **frais de scolarité**, qui représentent près de 40% du budget global des universités (contre moins de 15% en France). Dans les universités publiques, ils sont compris entre 4 000 et 6 000 \$ par an, mais 50% des étudiants bénéficient d'une aide financière significative,
- Le **fund-raising** (dons des anciens étudiants ou d'entreprises partenaires),
- Les **revenus du patrimoine** (celui de Harvard, estimé à 22 Md\$, lui rapporte 700 M\$ chaque année).

Les universités américaines créent également **d'ambitieux programmes en partenariat avec des entreprises du secteur privé** (à l'instar du *Global Climate and Energy Project* doté de près de 225 millions de dollars par les entreprises Schlumberger, Toyota, General Electric et Exxon Mobil). De même BP a fait un don de 500 millions de dollars aux chercheurs de Berkeley pour financer leurs travaux sur les biocarburants. Ces dons sont facilités par la possibilité de créer des fondations qui servent à placer l'argent : les intérêts perçus permettent d'ouvrir de nouvelles chaires et de financer la rémunération des enseignants et professeurs.

Industrie financière

Le marché des capitaux américain est **le plus important en taille absolue, le plus développé (en nombre et en variété des supports de placement et des produits dérivés - 3 des 5 premiers marchés mondiaux de produits dérivés sont occupés par des places américaines), et le plus liquide (en volume de transaction).**

Multipliée par 20 en deux décennies (passant de 704 milliards en 1975 à près de **20 000 milliards au début des années 2000**), la capitalisation boursière américaine confirme sa prédominance et **représente environ la moitié de la capitalisation mondiale** (la part de marché relative aux autres places ayant finalement peu varié depuis les années 80).

Le marché d'actions américain reste le plus important en terme de capitalisation. Jusqu'à très récemment, c'était également le premier marché pour les cotations offshore de sociétés étrangères, mais le caractère très contraignant du Sarbanes-Oxley Act voté en 2002 a remis en cause cette suprématie au profit de Londres.

▪ The Sarbanes-Oxley Act

La loi tend à accroître la confiance dans le marché en consacrant trois grands principes : l'exactitude et l'accessibilité de l'information, la responsabilité des gestionnaires, et l'indépendance des vérificateurs/auditeurs.

En ce sens, la Loi Sarbanes-Oxley constitue la plus grande réforme depuis la crise des années 30.

La mesure la plus significative est celle qui concerne la « **responsabilité** » des dirigeants d'entreprises (CEO et CFO). Toute irrégularité volontaire ou consciente est pénalisée. Les dirigeants pris en faute encourent 20 ans de prison. Afin d'améliorer l'accès et la fiabilité de l'information, les entreprises devront fournir à la SEC des **informations**

complémentaires (principes comptables guidant la présentation des comptes, transactions hors bilan, changements dans la propriété des actifs détenus par les dirigeants, codes d'éthique de l'entreprise...). Depuis le 26 avril 2003, les entreprises doivent avoir mis sur pied des **comités de vérification indépendants** pour superviser le processus de vérification. Ceux-ci sont habilités à recevoir des plaintes venant des actionnaires ou encore des employés concernant la comptabilité de l'entreprise et les procédures de vérification. Il est aussi prévu d'imposer la rotation des **vérificateurs externes**. Un nouvel organisme de réglementation et de surveillance, le *Public Company Accounting Oversight Board*, doit superviser les firmes comptables, établir des standards, enquêter et sanctionner les personnes physiques et morales qui ne respectent pas les règles.

Aides aux PME

Avec une **croissance annuelle supérieure à 20 %**, les PME américaines jouent leur partition dans l'innovation, l'emploi et la croissance. Le Small Business Act contribue largement à un tel succès. Le soutien aux PME est resté un objectif prioritaire des différentes administrations qui se sont succédées depuis 1953, même si on a pu observer au cours du temps un glissement vers une utilisation plus **« politique » et moins « économique » de l'aide aux petites entreprises**.

En effet, si l'objectif initial était de soutenir l'économie à travers la petite entreprise, des objectifs se sont ajoutés à cette ambition, **comme la volonté d'intégrer à la société américaine des « communautés » qui n'y trouvaient pas spontanément leur place**. La première fonction " politique " dévolue à la SBA a été l'intégration, par l'économie, des anciens combattants. Le tissu des PME, soutenu par l'administration, **devait leur permettre de retrouver un emploi et de se réinsérer dans la vie civile, tout en leur apportant la reconnaissance sociale liée aux Etats-Unis à la fonction d'entrepreneur**.

Le soutien aux PME est devenu un outil au service de l'*affirmative action* vis-à-vis des noirs américains, des autres minorités ethniques, -hispanique, asiatique ou indienne-, ainsi que des femmes. De nombreuses aides leur sont destinées, qu'il s'agisse de programmes spéciaux de formation, de prêts ou de garanties de prêts, ou d'un accès privilégié aux marchés publics.

La Small Business Administration concentre les aides fédérales aux petites entreprises. La Small Business Administration participe aussi au dispositif **d'aide à l'exportation** pour les petites entreprises américaines. **Elle regroupe donc des attributions qui sont en France dispersées entre un plus grand nombre d'acteurs** : ministère des PME et de celui de l'Industrie, Banque du Développement des Petites et Moyennes Entreprises avec ses deux composantes SOFARIS et CEPME, agence nationale pour la création d'entreprise (ANCE), dans une certaine mesure de ANVAR, DATAR, chambres de commerce et des métiers, structures publiques de capital-risque, sans parler des organismes en charge de la formation professionnelle, ni des structures mises en place par les collectivités locales.

La SBA prend, par ailleurs, des **engagements spécifiques vis-à-vis des entrepreneurs** (extrait du Site Internet de la SBA, <http://www.sba.gov>) :

1. Fournir des réponses rapides, courtoises et précises aux **demandes d'information** faites par téléphone, lettre ou en personne.
2. Continuer à chercher à rendre **l'information** facilement accessible aux petites entreprises, par des moyens peu coûteux et conviviaux et à rendre plus aisé le **contact avec la SBA**, pour les petites entreprises et les autres partenaires.
3. Fournir aux dirigeants de petites entreprises une **assistance technique** spécialisée au moyen de nombreux programmes mis en place dans des lieux variés.
4. Nous continuerons à travailler à l'allégement du **fardeau réglementaire** pesant sur les petites entreprises.
5. Nous continuerons à faciliter et renforcer les relations de travail entre les petits contractants et les administrations publiques pour la conclusion des **marchés publics**.

▪ **La SBA structure son action autour de quelques programmes :**

- Accès à l'information
- Conseil et formation
- Programmes de prêts
- Autre assistance financière
- Assistance au commerce international
- Assistance à la recherche et développement
- Développement des entreprises des minorités ethniques
- Femmes chefs d'entreprise
- Anciens combattants chefs d'entreprise
- Indiens d'Amérique chefs d'entreprise
- Marchés publics avec le Gouvernement
- Assistance désastres naturels

Ces programmes répondent à quatre préoccupations principales : **faciliter l'accès des PME aux marchés publics ; défendre les intérêts de la petite entreprise ; former,**

conseiller et assister les dirigeants des PME ; apporter des financements aux entrepreneurs.

Au total, sur les **200 milliards annuels de marchés publics de l'État américain, plus de 40 milliards, soit 20,8 %, sont accordés à des PME**, auxquels s'ajoutent les marchés où celles-ci interviennent comme sous-traitantes pour 22 milliards de dollars annuels.

L'administration américaine doit assurer aux PME un juste accès à ses marchés publics. Ce principe est mis en oeuvre par la SBA, d'une part au travers de la fixation annuelle, pour chaque administration, d'un **objectif chiffré du montant de marchés publics qui doit être passé avec les PME**, et, d'autre part, grâce à la mise en place de programmes destinés à organiser **l'accès des PME défavorisées aux marchés publics**.

« L'office of Advocacy » au sein de la SBA est **une force de rappel interne vers la simplification administrative**, au profit des PME, puisqu'elle intervient dans l'élaboration même des normes. Quand l'administration élabore un projet de règlement soumis à commentaire public, elle doit adresser au bureau de défense des PME de la SBA l'avant-projet de texte. Ce dernier donne un avis sur les dispositions envisagées et analyse l'impact qu'aura la réglementation proposée sur les PME. Des amendements et des solutions alternatives peuvent être proposés qui, tout en atteignant le but recherché, seraient plus favorables aux PME. **Les administrations sont tenues d'expliquer, le cas échéant, pourquoi de telles alternatives n'ont pas été retenues.** Le texte proposé au Congrès doit être accompagné des commentaires reçus de la part de l'Office et des réponses qu'y a apporté l'administration.

Politiques environnementales

« Go green, get rich » constitue la nouvelle frontière des universités et des laboratoires de recherche américains.

Energie renouvelable, économie d'énergie, technologies permettant d'optimiser l'utilisation de l'eau et des matériaux, **en 2006, les investissements des capitalistes dans les « cleantech » ont atteint près de 3 milliards de dollars, dont 1,3 milliard pour les seules énergies renouvelables.** L'institut d'études *Clean Edge* prévoit, à ce titre, un **quadruplement du marché des biofiouls d'ici à 2016 (à 81 Md\$)**, tout comme ceux de l'éolien, du solaire (respectivement à 61 milliards et 69 milliards), et un décuplement de l'hydrogène et autres piles combustibles (à 16 milliards).

Alors que le gouvernement fédéral n'a toujours pas ratifié le protocole de Kyoto (pour lui substituer le programme *« Clear Skies and Global Climate Change »*), de nombreux gouvernements locaux ont adopté, à l'instar de l'Etat de Californie, **des réglementations très restrictives** (dépassant celles de Kyoto) :

- **Les gaz à effet de serre devront être réduits de 25 % en 2020** et à nouveau de 80 % en 2050 (loi AB32 du 27 septembre 2006).
- L'énergie fournie par les compagnies d'électricité californienne devra provenir de **sources renouvelables à hauteur de 20 % dès 2010** (loi AB107 de septembre 2006).
- Les **maisons construites après le 1er octobre 2005** doivent respecter des règles strictes : lampes fluorescentes dans les cuisines et salles de bain (mesure qui à elle seule devrait réduire la consommation de 30 %).

- Le programme « **un million de toits solaires** » prévoit une enveloppe de subvention des installations solaires pour 3 milliards de dollars.

Gavin Newsom, le maire de San Francisco, a initié à cet égard un changement des mentalités. En effet, sous son mandat, **San Francisco est devenue la première ville américaine à faire certifier l'inventaire de ses émissions de gaz à effet de serre par un comité indépendant.** Le programme « Zero émission » s'est déjà traduit par la **conversion de plus de 700 véhicules municipaux** aux modèles hybrides ou alimentés au biodiesel. Il a par ailleurs lancé un appel d'offres pour accélérer le déploiement des installations solaires jusqu'à 35 mégawatts. San Francisco ambitionne désormais de devenir un grand pôle de recherche et développement pour les cleantech : **15 sociétés de ce secteur ont, à ce titre, déjà pu bénéficier des exemptions de charges sociales étendues en 2006 aux entreprises de moins de 100 salariés.**

Mentalités collectives

La croyance optimiste dans la réussite individuelle et le goût de l'argent apparaissent comme intrinsèquement liée à la civilisation américaine. Cette culture du succès individuel par l'économie s'incarne dans un engagement de la Nation pour soutenir l'entrepreneur qui est considéré comme le moteur de l'économie et le symbole de la réussite et de la liberté.

▪ **La réussite entrepreneuriale, une composante du rêve américain**

La déclaration de l'indépendance des Etats-Unis du 4 juillet 1776 met au rang des droits inaliénables de l'homme, la vie, la liberté et la recherche du bonheur. Dans la conception des pères fondateurs de la Nation américaine, ce bonheur passe aussi par une réussite matérielle, conçue comme le signe de la grâce divine. Pour les puritains américains, la réussite résultait en effet d'un plan divin. **Max Weber voyait d'ailleurs dans cette soif d'acquisition matérielle et dans les qualités requises pour la satisfaire-le goût du travail et la frugalité- la manifestation de l'esprit du capitalisme.**

Le fermier et l'entrepreneur indépendant du XIXème siècle représentent, dans la culture américaine, une race d'individus entreprenants, qui s'attaquent seuls, avec optimisme, à la " Frontière " et à la création de nouvelles industries. Ils témoignent du fait que l'ardeur au travail, la vertu, la philanthropie mène à la réussite sociale.

Le mythe du « self made man » est toujours vivant dans la culture américaine. Individu béni, il bénéficie, grâce à ses efforts, d'une ascension sociale toujours possible et rapide qui le porte aux sommets de la fortune. **Aux Etats-Unis, les " nouveaux riches ", loin d'être méprisés comme des usurpateurs matérialistes à la légitimité douteuse, sont admirés et constituent des exemples, car leur ascension est la preuve de la vitalité d'une société qui rémunère le mérite et la prise de risque.**

L'expérience de l'Allemagne

La relance de la croissance allemande après la récession de 2003 a notamment été favorisée par :

- **une prise de position volontariste du gouvernement, avec le programme de réformes de l'Agenda 2010;**
- **un souci de clarification et de stabilité de la réglementation;**
- **le dynamisme du commerce extérieur, porté par une politique d'abaissement des coûts du travail et une spécialisation sectorielle compétitive ;**
- **le soin apporté à l'attractivité du territoire national en direction des investisseurs étrangers ;**
- **un effort important de financement des nouvelles technologies ;**
- **une attention particulière aux PME, soutenues notamment dans leurs démarches d'innovation.**

En matière de réformes économiques et sociales, le cas de l'Allemagne apporte à l'expérience française un éclairage spécialement intéressant.

Les **performances économiques récentes des deux pays suivent en effet des tendances similaires** : morosité de la croissance depuis 2001, taux de chômage élevé, dette publique en hausse et ralentissement des gains de productivité. De plus, chaque pays est le premier partenaire commercial de l'autre : la France représente 10% des exportations de biens manufacturés allemandes, et l'Allemagne 14,5% des exportations françaises.

Il est par conséquent instructif d'analyser par quels moyens l'Allemagne, après une dégradation économique continue depuis le milieu des années 1990 allant jusqu'à la récession en 2003 (-0,1% de croissance), est parvenue à relever sa situation économique, **enregistrant en 2006 une croissance de 2,7%.**

Bien que les prévisions de croissance restent modestes sur 2008 (autour de 2%), et que des améliorations soient encore nécessaires dans différents secteurs pour tirer l'économie vers le haut (marché du travail, enseignement, concurrence), certaines initiatives qui ont permis à l'Allemagne de sortir de la récession peuvent alimenter les réflexions de la Commission, notamment en matière **de commerce extérieur, d'attractivité du territoire, de politique des PME et d'innovation.**

L'économie allemande - chiffres clés

▪ Taux de Croissance :

2007	2006	2005	2004	2003
2,3%	2,7%	1,1%	0,8%	-0,1%

▪ Taux de chômage (2007) :

Taux général : 8,7% (soit 4 millions de chômeurs, contre 5 millions en 2003)

Taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans : 15%

Taux de chômage longue durée : 62,8% (contre 42% en France)

▪ Commerce extérieur :

Premier exportateur mondial depuis 2003

Balance commerciale : 160 Md€ d'excédent en 2006

▪ Déficit public :

2006 : 1,7% (sous les 3% pour la première fois depuis 2001)

Prévisions 2007 : moins de 1%

Prévisions 2008 : environ 0,5%

Source : OCDE

Contexte : un train de réformes ambitieux depuis 2003

Outre une conjoncture internationale morose, la récession économique qui a touché l'Allemagne entre 2000 et 2003 peut s'expliquer par différents facteurs structurels, entre autres la faiblesse de la demande intérieure et des investissements, la fragilité du système de santé et l'inadaptation du système de retour à l'emploi.

Pour renouer avec la croissance, **le gouvernement Schröder a lancé en 2003 une série de mesures économiques et sociales regroupées sous le programme Agenda 2010.**

Agenda 2010 : principaux axes d'intervention

1. Marché du travail

▪ L'Agenda 2010 intègre les Lois Hartz, adoptées en 2003, visant à moderniser et flexibiliser le marché du travail : restructuration de l'Office Fédéral du Travail (rebaptisé Agence Fédérale du Travail), réforme du système de placement des chômeurs (création d'agences à même d'assurer un suivi personnel des demandeurs d'emploi, les « Personal-Service-Agenturen » et les « Jobs Centers »), **fusion de l'assistance chômage et de l'aide sociale en une nouvelle « sécurité de base pour les demandeurs d'emploi »** prenant mieux en compte la situation familiale du bénéficiaire.

▪ L'Agenda confirme aussi la modification de la réglementation du licenciement (le chef d'entreprise ne se voit plus dans l'obligation de congédier en premier chef les plus jeunes, et donc souvent les plus performants, de leurs éléments).

Préservés, **l'autonomie des partenaires sociaux et le système de cogestion garantissent une meilleure acceptation de ces différentes mesures.**

2. Fiscalité

- Réduction de l'impôt sur le revenu en deux étapes (2004 et 2005), pour un total de 25 Md€ (portant le taux d'imposition minimum de 26% à 15% et le taux maximum de 53% à 42%), afin de stimuler la consommation et les investissements.
- Adoption d'une loi sur la réduction des allègements fiscaux permettant de réaliser une économie de 3,5 Md€.
- Refonte de la taxe professionnelle pour les Communes.

3. Système de santé

Responsabilisation des assurés et introduction d'une marge de concurrence entre les caisses d'assurance maladie pour une économie estimée au total à 23 milliards d'€ sur 2004-2006.

4. Création d'entreprises

Différentes mesures visent à inciter la création d'entreprises : **facilités de recrutement en CDD pour les entrepreneurs, libération pendant 4 ans des cotisations aux Chambres professionnelles, facilités d'obtention de crédits** (Small Business Act).

Le Gouvernement allemand attribue une large part de la reprise des quatre dernières années à cette série de réformes. Il convient toutefois de souligner que **la croissance de 2,7% enregistrée en 2006 a été en partie alimentée par des facteurs conjoncturels** (facilités d'amortissement pour les entreprises, fin de certains dispositifs d'accession à la propriété, coupe du Monde de Football) tirant la demande intérieure.

Marché du travail

Les mesures relatives au marché du travail sont les plus emblématiques de la politique conduite par le gouvernement Schröder lors de son second mandat (2002-2006). Elles partent du constat suivant : alors que l'Allemagne avait mieux réussi que les autres pays européens à contenir l'augmentation du chômage dans les années 1980, elle a enregistré des performances de moins en moins favorables jusqu'à afficher un taux de chômage supérieur à celui de la moyenne de la zone euro au tournant des années 2000.

Dans ce contexte, les réformes du marché du travail ont été conçues autour de l'analyse selon laquelle **le chômage était avant tout la conséquence d'un système d'indemnisation trop peu incitatif au retour à l'emploi et d'un dispositif défaillant de placement des chômeurs**. C'est d'ailleurs le constat d'un dysfonctionnement de l'Office fédéral du travail (équivalent allemand de l'ANPE et de l'Unédic) qui a lancé le processus de réforme. Au début 2002, la Cour des comptes fédérale révèle que cet organisme a présenté des résultats artificiellement améliorés. Gerhard Schröder confie alors à une commission dirigée par Peter Hartz, directeur des ressources humaines de Volkswagen, le soin d'élaborer des propositions pour moderniser le marché du travail allemand. Les travaux effectués par cette commission inspirent une série de mesures législatives réparties en 4 paquets - lois Hartz I, II, III et IV - dont les principes sont assez bien résumés par le slogan gouvernemental : **« aider et exiger »** (*fördern und fordern*).

- **Au titre du volet « aide »**, on notera la réforme et le renforcement des moyens de l'Office fédéral du travail, devenu « Agence fédérale du travail ». Celle-ci s'organise désormais selon une logique plus décentralisée, une large autonomie étant accordée aux antennes locales, transformées en *Job-Centers* qui réunissent des fonctions d'accueil, de rémunération et de placement des chômeurs. Des moyens supplémentaires sont également

accordés aux antennes locales, avec un objectif de 75 chômeurs au plus par agent chargé du placement (150 environ au moment du lancement de la réforme). Enfin, ces *Job-Centers* peuvent s'appuyer sur des agences de travail temporaires, les *Personal Service Agenturen*, chargées d'identifier et de proposer aux chômeurs des missions d'intérim. Au titre de l'« aide », on relèvera encore un dispositif d'incitation à la création d'entreprises par les chômeurs (*Ich-AG*) ainsi qu'une mesure visant à développer les petits emplois de service à temps partiel (*Mini-Jobs*), qui font l'objet de baisses de cotisations sociales.

▪ **Le volet « exiger » est plus dense.** En effet, les lois Hartz sont fondées sur l'analyse selon laquelle le système allemand d'indemnisation du chômage incite trop peu au retour à l'emploi. Aussi, le cœur de la réforme, contenu dans la loi Hartz IV, consiste à réduire la durée de l'allocation chômage (limitée à 12 mois dans le cas le plus général) et à verser après cette date une prestation de base indépendante des rémunérations antérieures (345 euros par mois). Par ailleurs, les règles de remise au travail des chômeurs sont nettement durcies : sous peine de voir leurs allocations réduites, ces derniers doivent accepter des emplois dont la rémunération peut être inférieure aux minima conventionnels et, en l'absence de charge de famille, ils se voient imposer une obligation de mobilité sur l'ensemble du territoire allemand.

Au total, les réformes du marché du travail sont celles des réformes de Gerhard Schröder dont la parenté avec la modèle britannique est la plus grande. Ainsi, la fusion de l'allocation de fin de droit avec l'allocation chômage dans le cadre du dispositif « *Arbeitslosengeld II* » s'inspire directement du projet *Restart* mis en place par le gouvernement de Margaret Thatcher en 1986. De même, les mesures d'activation des dépenses d'indemnisation du chômage sont proches de celles mises en place par le gouvernement de Tony Blair dans le cadre de son *New Deal*. Il convient toutefois de souligner la rapidité avec laquelle la réforme a été conduite en Allemagne. L'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions prévues par les lois Hartz s'est faite entre 2003 et 2005, un délai bien plus court que celui observé dans les autres pays ayant conduit des réformes comparables.

Fiscalité

▪ En matière fiscale, les réformes entreprises depuis le début des années 2000 conjuguent :

- **une forte baisse de la fiscalité directe** (impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés) ;

- **une augmentation récente depuis janvier 2007 de la fiscalité indirecte**, avec une hausse de 3 points de la TVA (passée de 16% à 19%). Cette hausse de TVA a pour partie été affectée au financement de la protection sociale, ce qui en fait un exemple de « TVA sociale » dans un pays comparable à la France.

Il est à noter que cette augmentation du taux de TVA ne s'est pas traduite - pour le moment - par une baisse de la consommation, les ménages ayant puisé dans leur épargne pour maintenir leurs achats. En revanche, des tensions sur les salaires sont observables depuis le début de l'année, les syndicats s'appuyant notamment sur la baisse de pouvoir d'achat consécutive à l'augmentation de TVA pour soutenir leurs revendications. Il est donc encore un peu tôt pour tirer des conclusions fermes sur la réussite de la mise en œuvre de la TVA sociale en Allemagne.

Politiques publiques

▪ L'Allemagne a été l'un des premiers pays de l'OCDE à mettre en place des lignes directrices pour la qualité de la réglementation. L'administration publique allemande est réputée pour sa fiabilité et son respect de la légalité, gages de crédibilité pour les réformes entreprises. Le droit et la politique de la concurrence, notamment, s'organisent sur **un dispositif juridique particulièrement clair**.

Il est intéressant de noter que certains *Länder* ont systématisé le principe des **études d'impact réglementaire** afin d'évaluer en amont les retombées des politiques publiques, notamment en termes de coûts administratifs.

▪ **La politique économique allemande s'appuie sur un solide dispositif d'expertise et de prévision économique** : sept instituts de recherche économique, spécialisés chacun dans un domaine (conjoncture, concurrence, innovation, industrie, marchés financiers, marché du travail, économie européenne et internationale), alimentent par leurs rapports les décisions des pouvoirs publics. Ils sont complétés par un conseil d'experts indépendants, à l'instar du CAE français.

Commerce extérieur, exportations, compétitivité

▪ La reprise de la croissance allemande est **largement soutenue par le solde positif de la balance commerciale**. L'Allemagne tient en effet depuis 2003 la place de **premier exportateur mondial**, enregistrant au premier semestre 2007 un excédent commercial de 97 Md€ (15,3 Md€ de déficit pour la France sur la même période).

Ce dynamisme repose sur un **double choix du gouvernement allemand** :

- tout d'abord, **la réduction des coûts du travail**. Depuis le milieu des années 1990, les gouvernements allemands, particulièrement sous l'égide de Gerhard Schröder, ont conduit des politiques économiques et sociales rigoureuses afin d'abaisser le coût du travail, et donc les coûts de production. Les salaires réels ont ainsi diminué de 0,9% entre 1995 et 2007, alors qu'ils ont augmenté de 7,4% dans le reste de l'Union européenne.

- d'autre part, **une segmentation sectorielle judicieuse**. L'Allemagne bénéficie d'une spécialisation productive dans les **industries d'équipement et de transformation** qui lui permet de tirer parti du développement industriel des pays émergents et des pays d'Europe de l'est.

Au sein du Ministère Fédéral de l'Economie et de la technologie (BMW), **des cellules d'experts veillent à la santé des différentes branches de l'industrie**, identifiant les forces, faiblesses et besoins pour chaque domaine.

Principales industries d'exploitation allemandes et françaises en 2005

source : Harvard Business School, Institute for Strategy and Competitiveness

	Allemagne	France
1	Industrie automobile	Industrie Automobile
2	Industrie d'équipement en technologie de production	Hôtellerie et tourisme
3	Métallurgie	Industrie Agro-alimentaire
4	Industrie chimique	Industrie pharmaceutique
5	Services aux entreprises	Métallurgie
6	Plasturgie	Transport et logistique
7	Industrie pharmaceutique	Services aux entreprises
8	TIC	Défense et aéronautique
9	Transport et logistique	Industrie chimique
10	Equipements de communication	Equipement et technologies de production

Attractivité du territoire national

▪ En 2006, le World Economic Forum classe l'Allemagne huitième sur 124 pays pour la compétitivité de son environnement économique (à partir d'une évaluation de la qualité des facteurs de production, des conditions de la demande locale, du contexte concurrentiel et du tissu industriel local).

L'Allemagne soigne en effet particulièrement l'image de son territoire comme site économique et technologique attractif, **les investissements directs étrangers contribuant de façon substantielle à son taux de croissance.**

Entre autres dispositions facilitant l'implantation des investisseurs étrangers, le gouvernement fédéral a mis en place un **guichet unique pour l'information et l'accueil des entreprises étrangères** : la société fédérale « *Invest in Germany* », qui a pour rôle de fournir, à travers **des procédures administratives allégées, un soutien rapide** et l'information nécessaire (cadre juridique, réglementation fiscale, formalités d'entrée et de séjour) aux sociétés désireuses d'investir en Allemagne. *Invest in Germany* se charge de mettre l'investisseur en relation avec les instituts de promotion économique des *Länder* et de potentielles entreprises partenaires en Allemagne. La société développe une politique plus large à l'attention des entrepreneurs étrangers à travers ses bureaux de représentation aux Etats-Unis et en Chine.

Afin de compléter ce dispositif et dans une optique d'homogénéité du territoire, le gouvernement fédéral et les nouveaux *Länder* ont créé en 1996 **une société spécifique pour favoriser l'attractivité des nouveaux Länder**, le New German Länder Industrial Investment Council (IIC). L'IIC conseille et accompagne gratuitement les sociétés étrangères à tous les stades de leur processus d'implantation, de l'analyse du marché et du site à la mise en oeuvre de leurs décisions d'investissement. De même, l'ICC dispose d'antennes aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne et au Japon.

Recherche & innovation

- En 2005, l'Allemagne consacrait 2,5% de son PIB aux politiques de recherche-développement, contre 2,1% pour la France.

L'Allemagne est spécialement performante en termes de dépôts de brevets (en 2005, l'Office européen des brevets accorde à l'Allemagne 151 brevets par million d'habitants – contre 61 pour la France).

Ces résultats sont principalement le fruit d'un effort de financement **ciblé sur des domaines générateurs de croissance**. Entre 2000 et 2004, le gouvernement fédéral a augmenté de plus de 25% les dépenses allouées à la recherche (9,7 Md€ en 2004), accordant notamment la **priorité aux technologies de l'information et de la communication, ainsi qu'aux biotechnologies**. En 2004, l'Allemagne occupe ainsi le 3^e rang mondial en tant que destination d'investissement pour les technologies de pointe, derrière les Etats-Unis et la Chine.

Plan 2006-2009 : la « Stratégie hautes technologies » allemande

La « Stratégie hautes technologies » englobe toutes les réformes en matière de politique d'innovation du gouvernement fédéral pour la période 2006-2009. Pour la première fois, l'ensemble des mesures de promotion des technologies ont été reprises dans un concept global de politique d'innovation.

L'effort porte surtout sur les financements : **le gouvernement fédéral consacrera 15 Md€ à la politique de technologie et d'innovation d'ici 2009**. S'y ajouteront 14 Md€ pour la promotion institutionnelle des universités et des instituts de recherche.

Il est intéressant de noter que le gouvernement fédéral décline cette politique d'innovation suivant la logique de spécialisation sectorielle qui préside au succès du pays en matière de commerce international. La « Stratégie hautes technologies Allemagne » fixe des objectifs dans **17 secteurs** considérés comme générateurs d'emploi et de croissance. Une « feuille de route » précise les initiatives spécifiques à chaque secteur. **Le ministère cible spécialement les domaines de l'énergie, de l'aéronautique, l'astronautique, des transports, des technologies d'information et de communication et de l'industrie maritime.**

Le gouvernement fédéral entend à travers cette stratégie **porter les dépenses allouées à la R&D à 3 % du PIB d'ici 2010**.

Politique des PME

- **La force de l'économie allemande repose sur le dynamisme de ses 3,4 millions de PME et travailleurs indépendants** actifs dans l'artisanat, l'industrie, le commerce, le tourisme, les services et les professions libérales. Les PME représentent 40 % du chiffre d'affaires imposable à l'échelle nationale, proposent 70 % des emplois et forment 83 % des apprentis.

- Les initiatives récentes du BMWI en direction des PME visent principalement à **renforcer leurs capacités d'innovation**.

Depuis le milieu des années 1990, il les soutient dans leur recherche de partenaires étrangers pour des projets communs en matière de recherche et développement en à

travers le réseau « Intec.net » (Coopération Technologique Internationale), composé de 15 bureaux de contact présents dans 11 pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, en Chine et en Inde.

L'Allemagne réserve par ailleurs aux PME **15% des fonds du septième programme-cadre de recherche (FRP) de la Commission européenne**, qui vise à soutenir des projets de recherche et d'innovation transfrontaliers au sein de la Communauté européenne. Le BMWi offre aux PME un soutien spécifique via le Centre pour l'Innovation et la Technique lorsqu'elles déposent une demande dans le contexte de ce programme-cadre.

▪ L'Allemagne est cependant consciente du manque à gagner occasionné par la lourdeur des coûts consécutifs aux procédures administratives auxquelles sont soumises les entreprises.

Le gouvernement fédéral entend donc élaborer avant 2008 une loi en faveur des PME (« *Mittelstandsentlastungsgesetz* ») dont l'objectif sera de réduire les charges liées aux démarches administratives. Un comité indépendant, **le Conseil de contrôle des normes, sera chargé d'évaluer l'opportunité des propositions de loi au regard des frais administratifs qu'elles engendrent pour les PME**. Le BMWi évalue l'impact de ces mesures entre 4 et 6% de chiffre d'affaires supplémentaire pour les entreprises.

Croissance allemande : quelques réformes sont encore nécessaires

⇒ Concurrence

Malgré la mise en place d'une réglementation plus efficace d'accès aux réseaux dans le secteur de l'énergie et la création d'un régulateur pour l'ensemble des industries de réseau, le libre jeu des forces économiques sur le marché allemand souffre encore de différents obstacles réglementaires: réglementation restrictive dans les services professionnels, exigences de qualifications pour l'accès à certaines professions artisanales et commerciales freinant la concurrence et la productivité, lourdeur des charges administratives dans l'entreprise.

⇒ Marché du travail

Bien que l'Agenda 2010 tente de remédier aux rigidités du marché du travail, la résistance du taux de chômage (8,7% en 2007), et surtout l'incidence considérable du chômage de longue durée (l'une des plus élevées de l'OCDE : 62% en 2007) représentent un obstacle durable à la croissance.

Des réformes sont donc encore nécessaires sur le marché de l'emploi, notamment pour le placement des chômeurs de longue durée.

⇒ Ecole et optimisation des aptitudes

L'amélioration de l'efficacité du système éducatif reste à l'ordre du jour pour le gouvernement fédéral. Malgré les mesures prises suivant les recommandations de l'OCDE (normes minimales communes pour les établissements du secondaire), les résultats éducatifs restent faibles pour une grande proportion des jeunes dans l'enseignement secondaire.

⇒ Enseignement supérieur et recherche

Malgré certaines réformes dans le domaine des universités (renforcement de l'autonomie budgétaire, prêts remboursables en fonction des revenus dans les Universités de certains Länders), les taux d'obtention du diplôme dans l'enseignement supérieur comptent parmi les plus bas de l'OCDE, limitant le gisement des compétences pour les activités d'innovation.

L'expérience de l'Italie

Après une panne de cinq ans, la reprise de la croissance italienne en 2006 s'explique largement par :

- la profonde réforme de la fonction publique italienne, vers plus de flexibilité, d'efficacité, et une importante réduction des coûts ;
- une refonte du système de retraites participant de l'assainissement des finances publiques ;
- une fiscalité remodelée pour relancer la consommation des ménages;
- des mesures innovantes visant à flexibiliser le marché du travail;
- les efforts du gouvernement en termes de politique de la concurrence.

Après cinq années d'atonie (dégradation du taux de croissance de 1,8% en 2001 à 0,1% en 2005), **l'économie italienne connaît un regain** avec 2% de croissance en 2006 et des prévisions autour de 2% pour 2007-2008.

S'il ne s'agit pas d'un nouveau « miracle » comme celui qui avait propulsé la péninsule parmi les premiers de la classe économique européenne dans les années 1960, un faisceau d'indicateurs confirme le retour de l'Italie au sein de l'Union européenne : **reprise de l'activité industrielle, progression des exportations, baisse du taux de chômage** (6,8% en 2006), **déficit public revenu à 2,6% du PIB**.

Si cette renaissance économique doit encore être consolidée – toujours menacée par le niveau élevé de la dette publique, à 106% de PIB -, elle n'en est pas moins riche d'enseignements suite à **quinze années de réformes successives sur le terrain de la fiscalité, des politiques structurelles, de l'organisation administrative et du marché du travail**.

L'Italie en chiffres

• Croissance

1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1,4%	3%	1,8%	0,3%	0,0%	1,2%	0,1%	21%	2%

• Emploi

- Taux de chômage :

1995	2000	2002	2004	2005	2006
11,2%	10,1%	8,6%	8,0%	7,7%	6,8%

- Création d'emplois : 3 millions d'emplois créé depuis 1995

• Finances publiques

- Déficit public :

1990	2006
11,1%	2,6 %

- Dette de l'Etat :

1994	2006
125%	106,6%

Source : Eurostat

Réforme de la fonction publique

▪ Prenant acte de la dégradation de ses finances publiques (entre 1980 et 1994, la dette publique italienne a doublé, pour atteindre 125% du PIB), **l'Italie a amorcé dès 1990 une profonde réforme de son appareil administratif**, sous l'égide notamment du Ministre de la Fonction Publique Franco Bassanini. Cette transformation a connu une phase d'accélération sous le gouvernement Prodi, de 1996 à 1998.

La réforme s'est jouée tout d'abord sur le terrain des coûts. Un vaste programme de décentralisation et de privatisation de la fonction publique a permis de **faire passer le coût des salaires des fonctionnaires de 12.8% du PIB en 1990 à 10.5% du PIB en 2001**. En particulier, les recrutements envisagés doivent respecter l'objectif, de valeur législative, d'une réduction annuelle de 1 % des dépenses de rémunérations (les plans de recrutement sont approuvés chaque semestre par le conseil des ministres sur proposition du ministère de la fonction publique). Le nombre de fonctionnaires a ainsi reculé de 3,2% entre 1995 et 1999. **Le nombre de Ministères est de même passé de 22 au début des années 1990 à 14 aujourd'hui**.

Elle vise ensuite une plus grande flexibilité dans la gestion du personnel administratif, et l'injection d'une nouvelle culture de l'efficacité et du service aux usagers. **Depuis 1998, l'ensemble des fonctionnaires (à l'exception des diplomates, magistrats, membres du corps préfectoral, militaires et forces de police) est passé sous régime contractuel** (contrats établis pour quatre ans, salaires renégociés tous les deux ans), basculant ainsi sur le même statut que les salariés du secteur privé. Un contrôle systématique des coûts et des résultats a été instauré, ainsi que des primes à la productivité. Il est de même désormais **possible de recruter les candidats à des postes de direction, dans la limite de 5 % de ces postes et pour une durée limitée, parmi des experts ou cadres extérieurs à la fonction publique et provenant du secteur privé**,

donnant ainsi à l'administration l'opportunité de bénéficier de l'expérience de managers de haut niveau libérés des pesanteurs administratives.

Il est intéressant de noter qu'**aucun conflit social ne s'est heurté à ces réformes**, emmenées de façon très volontariste par le gouvernement et comptant avec l'appui des syndicats de fonctionnaires.

- Dans un contexte plus général de rigueur budgétaire (stabilisation des dépenses primaires courantes notamment), ces mesures ont largement contribué à la **réduction de la dette publique de 125% du PIB en 1994 à 106.6 % en 2004, et du déficit public de 11.1% en 1990 à moins de 3% dès 1996 et 2,6% en 2006.**

Politiques structurelles & réforme des retraites

- L'assainissement des finances publiques italiennes et la reprise de la croissance doivent aussi largement à **l'importante réforme des retraites menée dès 1992.**

Suivant un principe de répartition classique, le système italien en vigueur en 1990 se caractérisait par des taux de recouvrement situés entre 90 et 100% et par de fortes disparités entre secteurs privé et public. Une « pension d'ancienneté », permettant de partir à la retraite avant l'âge prévu (après 35 ans de travail dans le secteur privé, et 20 ans dans le public), favorisait aussi l'existence d'une classe de très jeunes retraités bénéficiant de retraites élevées.

- Pour corriger ce système, qui compte parmi les plus coûteux d'Europe, et parmi les plus fragiles (taux de natalité italien : 1,2 enfant par femme), le législateur italien suit un calendrier très progressif.

En 1992, le gouvernement Amato supprime les disparités entre secteurs privé et public. Les retraites sont désormais calculées sur les dix dernières années pour tous, et l'âge de la retraite élevé à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes.

En 1995, la réforme est accélérée par le gouvernement Dini. Le calcul du montant des retraites ne se fait plus en fonction des derniers salaires mais de l'ensemble des cotisations versées au cours de la vie active. Elles constituent un "capital virtuel" réévalué en fonction des conditions économiques générales (croissance, inflation, espérance de vie,...). Cette réforme permet la baisse significative du taux de remplacement (qui passe à 66,8%) et du taux de croissance du coût des retraites.

Face à la pression démographique, le gouvernement Berlusconi poursuit la réforme en 2004, encourageant **l'allongement de la durée du travail sur une base facultative et l'usage de retraites complémentaires**. La réforme donne aussi **un rôle plus important aux fonds de pension, qui devraient à terme assurer 25% du montant total des montants versés à chaque retraité.**

Fiscalité

- Pour relancer la demande intérieure, le Gouvernement conduit par Silvio Berlusconi a entamé une importante réforme de la fiscalité.

Depuis octobre 2001, **la taxe sur les donations a été abolie** si le bénéficiaire et le donateur ont un lien de parenté (jusqu'à la quatrième génération), ou si la donation n'excède pas le seuil de 180 760 €. De même, **les droits de succession ont été supprimés** : seuls subsistent les impôts hypothécaires (1%) et cadastraux (2%) en cas de présence de bien(s) immobilier(s).

- **L'impôt sur le revenu a baissé de 6 milliards d'euros en 2005. L'Italie ne compte désormais plus que trois tranches d'imposition progressive** : 23% pour les revenus inférieurs à 26 000 euros, 33% pour les revenus inférieurs à 33 500 euros et 39% pour les revenus supérieurs à 33 500 euros. Pour les revenus supérieurs à 100 000 euros par an, un impôt supplémentaire de solidarité de 4% a été ajouté, ce qui place la tranche maximale à 43% (contre 58% en France).

Marché du travail

- L'expérience italienne est aussi significative concernant le marché du travail. L'Italie enregistre en effet **une baisse constante et régulière du taux de chômage depuis 1995** (de 11,2% en 1995 à 6,8% en 2006, baisse d'autant plus remarquable qu'entre 2001 et 2005 la croissance italienne est en panne). En 2006, on dénombre ainsi 460 000 créations d'emplois, soit une augmentation de l'emploi de 2%.

Les principales réformes entamées depuis 15 ans sur le marché du travail à l'origine de ces résultats visent principalement :

- **La flexibilisation du marché par l'instauration de contrats de travail innovants.** Si dès 1996, le pacte Treu favorise les contrats à durée déterminée et le travail temporaire, c'est la réforme Biagi de 2003 qui accélère la flexibilisation du marché en définissant des **formes contractuelles innovantes** à même de permettre aux employeurs d'adapter le temps de travail (et son coût) aux besoins réels de leurs entreprises :

- **le Contrat intermittent** (Job Call). Il peut être à durée déterminée ou indéterminée. Le salarié se tient à la disposition de l'employeur qui le contacte en fonction des besoins de l'entreprise. En plus de la rémunération des heures travaillées, le contrat prévoit une indemnité de disponibilité.

- **le travail partagé** (Job Sharing) : Au sein de l'entreprise, un même poste est occupé par deux salariés qui se partagent salaire, cotisations sociales, charge de travail et responsabilité. Ils sont tous les deux entièrement responsables des résultats du binôme. Le licenciement ou la démission d'un des deux salariés entraîne celle de l'autre.

- **le contrat occasionnel** : il permet de couvrir les travaux ou services ne dépassant pas une durée de 30 jours par an et par employeur pour une rémunération inférieure à 3000 euros par an et par employeur.

- **le contrat d'insertion** : D'une durée de 9 à 18 mois, il est destiné à favoriser l'embauche des populations en difficulté (jeunes de 18 à 29 ans, chômeurs de longue durée, chômeurs de plus de 50 ans, personne reprenant une activité après deux ans d'interruption, personnes handicapées, femmes résidant dans des zones ayant un faible

taux d'activité féminine). Il permet d'embaucher à un niveau de qualification conventionnel inférieur à celui des tâches demandées.

- **La rénovation du mode de placement des chômeurs.** A la flexibilisation du marché s'ajoute une reconfiguration audacieuse du mode de placement des demandeurs d'emploi.

Traditionnellement considéré comme un service public national, le placement des chômeurs a d'abord été réformé par un décret législatif de 1997 qui a transféré de l'État aux provinces l'organisation et la gestion du placement public et **autorisé le fonctionnement des agences privées agréées par le ministère du Travail**. Le Parlement met **fin au monopole de l'Institut national de prévoyance sociale, équivalent de l'ANPE française**, en abolissant la notion « d'objet social exclusif ».

La réforme Biagi de 2003 poursuit la modernisation du dispositif public de placement (suppression définitive des listes de placement et reconnaissance du libre choix des salariés par les employeurs permettant de soulager les services concernés d'une partie de leurs tâches strictement administratives) et renforce encore le développement des opérateurs privés ainsi que la collaboration entre structures publiques et privées. La réforme soumet à un régime commun toutes les agences privées pour l'emploi, qu'il s'agisse d'agences de placement, de recrutement ou de fourniture de main-d'oeuvre. Chaque région doit établir la liste des opérateurs, publics ou privés, habilités à participer au service public de l'emploi.

Cette coopération entre opérateurs publics et privés de placement est de même institutionnalisée en Allemagne, en Belgique, au Danemark, en Espagne et aux Pays-Bas. Elle existe aussi en Grande-Bretagne de façon plus informelle.

En outre, **la réforme institue une « bourse nationale pour l'emploi »**, base de données online permettant de mettre en contact les entreprises, les demandeurs d'emplois et les nouveaux acteurs économiques qui se lancent dans l'intermédiation des contrats de travail.

Concurrence

- La reprise italienne s'explique aussi par les efforts du gouvernement dans le champ de la concurrence.

Le Décret Bersani de juin 2006 a libéralisé un grand nombre de secteurs (services publics locaux, taxis, produits pharmaceutiques, services notariaux, commerce de gros et de détail, assurance, activité bancaires), en réduisant les obstacles à l'entrée les restrictions quantitatives et les restrictions dans les domaines des prix. En mettant un terme aux situations de rente grevant la productivité de ces secteurs, cette réforme doit tirer les prix vers le bas, en faveur du pouvoir d'achat des consommateurs.

Le Parlement devrait statuer prochainement sur la réforme des sociétés municipales qui ont le monopole de la distribution de l'eau et de l'énergie, et assurent les transports publics ou les services de voirie.

L'expérience du Portugal

La mauvaise santé des finances publiques portugaises a contraint le Premier ministre socialiste à mener depuis mars 2005 une série de réformes drastiques visant à l'assainissement des comptes.

Parmi ces réformes figurent la réduction du nombre de fonctionnaire et la contractualisation de leur statut.

Le Portugal peine à relancer son économie : outre un taux de chômage élevé, un volume d'investissements très faible et une croissance atone, le pays a affiché certaines années un déficit public supérieur à 6%.

Lorsque le nouveau premier ministre socialiste José Socrates a pris ses fonctions en mars 2005, il s'est engagé dans une série de mesures visant à réformer la fonction publique portugaise. Avec 700 000 fonctionnaires pour 10M d'habitants, celle-ci est en effet une des plus larges et de plus onéreuses d'Europe.

Les principales mesures engagées ont été les suivantes :

- remplacement d'un fonctionnaire sur deux ;
- réduction de 25% des postes de direction ;
- abolition du système de licenciement par accord mutuel (désormais, **deux années consécutives d'évaluation négative entraînent une procédure disciplinaire pouvant aller jusqu'au licenciement**) ;
- abolition du système de promotion quasi-automatique ;
- **suppression d'un tiers des organismes et instituts publics**, soit 187 sur 589 ;
- passage de l'âge de la retraite à 65 ans pour tous.

Conséquence de l'activisme du nouveau Premier ministre, le déficit budgétaire est passé de 6,8% à 3,9% en deux ans.

Pour adoucir ces réformes, **les modifications relatives aux fonctionnaires ne s'appliquent qu'aux nouveaux embauchés**, pas aux employés actuels. Par ailleurs, une augmentation du SMIC portugais, un des plus bas d'Europe, a permis à celui-ci de dépasser les 400€ par mois. Une nouvelle tranche d'impôt, d'un taux de 42%, a aussi été créée pour les foyers les plus riches.

Le Premier ministre poursuit aujourd'hui ces efforts : une loi importante adoptée au Parlement en juillet 2007 dispose que **80% des fonctionnaires deviendront à terme des contractuels : chaque agent public partant en retraite est ainsi remplacé par un contractuel**. Au titre de cette loi de « modernisation » de l'administration, seuls resteront fonctionnaires les personnels des forces militaires, de police, de la justice, de la diplomatie et de l'information. Les autres, notamment les enseignants et les médecins, recevront un contrat de travail similaire à ceux du privé.

Seconde partie : synthèses de rapports

Propositions du Rapport Cahuc-Kramarz (2004)

Une réforme profonde est nécessaire afin de mettre en place une « **Sécurité sociale professionnelle** ».

Celle-ci vise trois objectifs :

1/ Améliorer la prise en charge des demandeurs d'emploi en affirmant le rôle de l'Etat par une profonde réforme de l'emploi et du système d'indemnisation du chômage

Rôle de coordination de l'Etat dans le processus de reclassement des demandeurs d'emploi :

- utiliser les « maisons de l'emploi » pour créer un guichet unique et mettre en place le profilage des ressources ;
- organiser la sous-traitance en rémunérant les opérateurs externes en fonction de résultats véritables dans le cadre d'appels d'offre ;
- améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi pour faire respecter les obligations ;
- service public de placement financé par une généralisation de la « contribution Delalande » ;

2/ Permettre un accès équitable aux secteurs, aux professions et aux diplômes

De nombreux secteurs sont fermés par des mécanismes divers (licences, *numerus clausus*, restriction sur la détention du capital...). Ces mécanismes constituent des obstacles à l'accès à l'emploi des personnes les plus fragiles (jeunes, femmes, sans diplômes...).

L'objectif étant d'éliminer les obstacles à l'accès à l'emploi :

- Promouvoir le commerce de centre-ville ;
- Engager des négociations avec les organisations professionnelles pour permettre un accès équitable aux métiers et professions (ex : taxis) ;
- Adapter les réglementations ne protégeant pas le consommateur (ex : coiffeurs, *numerus clausus*) ;
- Renforcer le principe présidant à la validation des acquis de l'expérience (VAE) tout en éliminant ses défauts actuels ;

3/ Supprimer au maximum les statuts d'emploi précaire en créant un contrat de travail unique à durée indéterminée

- Rôle de ce nouveau contrat de travail :
 - effet stabilisateur ;
 - mettre en œuvre une sécurisation sociale des carrières ;
 - assurer la valorisation des acquis de l'expérience (VAE).
- Caractéristiques du contrat de travail unique :
 - Contrat à durée indéterminée ;
 - En cas de rupture du contrat, l'employeur paye une « indemnité de précarité », versée au salarié, et une « contribution de solidarité » versée, à l'instar de la « contribution Delalande » (contribution égale à 1,6% des salaires des personnes licenciées qui correspond au coût de reclassement actuel supporté par les entreprises dans le cadre du licenciement économique) aux pouvoirs publics.

Propositions du Rapport Camdessus (2004)

Première priorité : une économie de la connaissance

1) Former pour le XXI^e siècle

a. Réformer l'enseignement supérieur

➔ Quatre grandes orientations :

- Conduire une politique spécifique de l'enseignement supérieur et de la recherche,
- Mettre en place l'autonomie des universités,
- Rechercher la création de pôles de recherche et d'enseignement supérieurs forts,
- Introduire diversification et spécialisation au sein de l'université

➔ Deux propositions finales :

- Ouvrir un grand débat démocratique sur la question des droits d'entrée et de la quasi-gratuité de l'enseignement supérieur,
- Conserver une capacité critique en matière de recherche.

b. Faire de la formation continue une priorité

➔ Améliorer l'efficacité de la dépense

➔ Prévenir les défauts d'orientation dans le système de l'Education nationale, développer la validation des acquis professionnels, mettre en place des systèmes de formation professionnelle adaptés, sensibiliser les employeurs à la nécessité de valoriser leurs ressources humaines.

2) Favoriser le développement d'une économie innovante

a. Favoriser les PME innovantes, notamment en renforçant la logique des pôles d'excellence, développée par le rapport Blanc

b. Poursuivre l'effort d'allègement des contraintes administratives sur les PME

➔ Eviter que la surréglementation ne conduise à des effets pervers, par exemple en faisant passer les principaux seuils de statut des entreprises de 10 et 50 salariés à 15 et 75.

➔ Simplifier l'embauche dans les très petites entreprises par le recours aux chèques emploi service, ou l'application d'un taux forfait global en représentation de l'ensemble des cotisations sociales à un taux légèrement moins élevé que la norme des cotisations actuelles.

➔ Soutenir le développement par l'accompagnement et le conseil, en favorisant notamment le dialogue entre les PME et les trois institutions chargées de les contrôler : URSSAF, administration fiscales, inspection du Travail.

c. Financer les initiatives

- ➔ Mieux financer l'innovation.
- ➔ Favoriser l'accompagnement financier des PME dans la durée.
- ➔ Financer davantage les chômeurs créateurs d'entreprise.

Seconde priorité : Travail, économie, société : préférer l'emploi à l'assistance

1) Permettre aux seniors de travailler plus longtemps

a. Mettre en place deux mesures d'effet direct :

- ➔ Autoriser sans restriction le cumul d'un emploi rémunéré et de la retraite
- ➔ Démanteler tous les systèmes de retraites anticipées

b. Agir sur les mentalités par une action de communication d'ampleur

c. Améliorer la gestion des ressources humaines :

- ➔ Renforcer l'employabilité des plus de 45 ans par la formation
- ➔ Améliorer leurs conditions de travail pour les maintenir plus longtemps à leur poste
- ➔ Améliorer la gestion prévisionnelle des effectifs des entreprises en mettant l'accent sur les tranches d'âges les plus élevées.

d. Encourager l'offre de travail des plus âgés en augmentant la majoration des prestations versées si l'on travaille plus que le temps requis pour avoir accès à une retraite à taux plein

2) Permettre une meilleure intégration des jeunes

a. Améliorer l'information des jeunes et changer les représentations négatives qu'ils ont de certains types d'emploi (souvent manuels)

b. Mettre en œuvre rapidement l'ensemble des mesures proposées par le plan cohésion sociale pour le plein emploi des jeunes

c. Favoriser l'autonomie des jeunes

3) Concevoir une protection des salariés plus juste et plus efficace

a. Réunifier le monde du travail autour d'un contrat unique dont la forme est à débattre mais qui passerait par la suppression du CDD et la création d'un contrat unique à durée indéterminée dans lequel les droits relatifs à la protection d'emploi et à l'indemnisation se renforceraient progressivement.

b. Protéger les personnes, non les emplois existants, en conciliant la nécessaire mobilité du travail et l'indispensable sécurité des travailleurs,

en créant un statut du travailleur qui soit un soutien pour un parcours professionnel mieux assuré et non un abri contre tout changement.

- c. Mieux protéger les salariés : le versement des aides devrait être conditionné par l'obligation d'accepter – après un certain nombre de refus – un emploi convenable.*
- d. Mieux aider les exclus du marché du travail : la fonction d'accompagnement devrait être reconnue et encouragée ; il conviendrait par ailleurs d'introduire plus de fluidité dans les dispositifs d'aide à l'emploi.*
- e. Rendre l'indemnisation du licenciement plus équitable : attacher les droits à la personne et pas à l'emploi et établir une taxe pour les entreprises qui licencient.*
- f. Rendre les coûts de licenciement plus prévisibles pour les entreprises en délimitant juridiquement d'une part la rupture du contrat, d'autre part les procédures collectives.*

4) Coût du travail et création d'emploi : concilier évolution des niveaux de vie et coûts salariaux des entreprises

- a. Lutter par la Prime pour l'emploi contre les trappes à inactivité en augmentant sa visibilité, et en renforçant son ciblage sur les personnes pour lesquelles le gain de revenu associé à la reprise d'emploi demeure faible*

➔ Mener une action de sensibilisation et d'information auprès des collectivités locales pour qu'elles modifient les mécanismes actuels d'allègements des tarifs locaux.

➔ Coupler cette amélioration de la PPE à une évolution modérée du SMIC.

b. Aménager la durée hebdomadaire de temps de travail

➔ Rechercher les assouplissements qui permettraient d'effacer les inconvénients manifestes à court terme de la loi sur les trente-cinq heures, soit en appliquant celle-ci les dispositions de renégociations prévues par la loi Fillon sur la négociation collective, soit en envisageant une nouvelle notion d'heures supplémentaires individuelles et non obligatoires, ni pour le salarié, ni pour l'employeur, dans la limite des durées maximales de travail.

5) Revaloriser le travail dans l'entreprise et dans la société

a. Réaffirmer la place centrale du travail

b. Repenser le contenu du travail

➔ Protéger la santé et améliorer les conditions de travail.

➔ Permettre aux acteurs de participer à l'organisation du travail.

c. Elaborer les bases d'une nouvelle forme de participation sociale

➔ Développer la participation des salariés et réaffirmer les modes légaux de participation.

➔ Inciter les dirigeants à faire preuve de déontologie dans l'attribution des rémunérations.

➔ Intensifier la construction du droit social communautaire.

d. *Elargir la vie économique à la dimension de la gratuité :*

➔ Encourager la vie associative dès l'adolescence.

➔ Valoriser l'économie du don d'argent ou de temps en favorisant, au-delà des déductions fiscales attachées aux dons financiers des organisations reconnues, d'autres formes de reconnaissance et d'encouragement telles que le mécénat ou le bénévolat.

Troisième priorité : Assurer l'efficacité des marchés des biens et services

1) *Supprimer les réglementations qui visent essentiellement à protéger des situations acquises*

a. *Faire le tri parmi les réglementations*

➔ Lorsque la combinaison des prix libres et d'une information adéquate des consommateurs, elle doit être privilégiée à une réglementation inutile ou coûteuse.

➔ Il conviendrait de constituer une commission chargée de recenser les réglementations trop restrictives, en faisant primer l'intérêt de tous les citoyens sur l'intérêt particulier d'une profession.

b. *Hâter la transposition des directives européennes*

➔ Seules 42% des directives visant à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne dont l'objectif est de faire entrer l'Europe dans l'économie de la connaissance ont été transposées. Il est nécessaire de prendre une « ordonnance balai » pour nous conformer aux exigences de transposition.

➔ Pour l'avenir, il faudrait convenir que passé le délai de transposition, une directive non transposée s'intègre directement dans notre droit.

2) *Faire du marché des services, un enjeu fondamental pour l'emploi et la compétitivité*

a. *La priorité : introduire ou développer trois libertés dans le commerce*

➔ Liberté sur les jours d'ouverture.

➔ Liberté sur les dates des soldes.

➔ Liberté d'installation et de fixation des prix.

b. *Une orientation d'avenir : l'accroissement des services aux particuliers et aux personnes*

➔ Repenser l'organisation de ce marché de façon à développer dans le cadre du marché l'accès à de nouveaux services privés et à conserver ceux des services anciens qui doivent rester publics, subventionnés ou solvabilisés.

➔ Faciliter l'accès et garantir la qualité des prestations fournies.

➔ L'Etat pour se faire devrait :

- Susciter au niveau local quelques expériences significatives associant entreprises spécialisées et prestataires associatifs ;

- Valoriser certains services à domiciles, moins coûteux pour la collectivité que les prises en charges collectives, en direction par exemple des personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer.

3) Eliminer les distorsions sur les marchés bancaires et financiers

- Mettre fin à la fois à la non-tarification des chèques et à la non-rémunération des dépôts à vue, notamment par l'abrogation de la loi de 1967 qui interdit la rémunération des comptes-chèques.*
- Eviter les distorsions de concurrence sur la fiscalité sur l'épargne en reconsidérant le dispositif de faveur dont disposent les placements obligataires par rapport aux capitaux à risques et en jugeant l'ensemble des régimes particuliers actuels à la lumière de leur contribution aux objectifs de Lisbonne.*
- Orienter les interventions économiques et financières de l'Etat vers l'économie de la connaissance. L'arsenal des instruments d'intervention publique devrait suivre trois règles :*

- ➔ Décentraliser l'action publique au niveau du bassin d'emploi.
- ➔ Développer une fonction de veille à cet échelon, pour anticiper les évolutions prévisibles des principales activités et adapter la formation continue et la diversification des activités.
- ➔ Mettre en ordre les modalités d'interventions des différentes collectivités publiques afin d'assurer la plus grande visibilité possible des dispositifs.

Quatrième priorité : « agiler » l'Etat

« La loi devrait prévoir les conditions dans lesquelles on pourrait lui déroger, en respectant l'esprit davantage que la lettre, et les procédures destinées à ce que ces dérogations préservent la recherche de l'intérêt général ».

1) Maîtriser la dépense publique

- Réorganiser des structures gouvernementales qui permettent de recentrer l'action de l'Etat sur ses priorités essentielles*

- ➔ Limiter le nombre de ministère à quinze, et le nombre d'agents à cinq par cabinet.
- ➔ Déléguer les tâches de gestion, afin que seuls les objectifs stratégiques pour la politique à mener soient du ressort des Ministres.
- ➔ Assister chaque groupement ministériel d'une mission de haut niveau comprenant juristes, techniciens et financiers chargés de formuler des propositions.

- Alléger progressivement les effectifs de fonctionnaires*

- ➔ Viser un flux d'embauche limité à 40 000 personnes par an, afin de maintenir le niveau de la masse salariale, ce qui représente un effort de productivité de l'Etat de 2,25 % par an pendant dix ans.
- ➔ Remplacer un fonctionnaire sur trois au moment du départ en retraite afin de doter l'Etat d'une souplesse suffisante pour renforcer quelques secteurs prioritaires, au moins pendant cinq ans.
- ➔ Mobiliser la logique des contrats d'objectifs et de moyens à cet effet.

c. *Réduire le nombre d'échelons administratifs entre l'Union européenne et la commune, en regroupant par exemple le niveau de la commune et celui de la région*

d. *Mettre en œuvre la LOLF de façon approfondie*

- ➔ Abolir la gratuité de tous moyens mis à la disposition des gestionnaires.
- ➔ Développer la pluriannualité budgétaire.
- ➔ Hâter l'initiation des cadres de la fonction publique à la comptabilité analytique et au contrôle de gestion.

e. *Généraliser les méthodes de contractualisation dans le secteur public*

- ➔ Généraliser la signature d'une lettre de mission lors de la nomination du dirigeant pour les établissements publics et les entreprises publiques.
- ➔ Généraliser la pratique du contrat d'objectif et de moyen dans les administrations.

f. *Contrôler l'équité des transferts publics*

g. *Adopter une approche budgétaire contra-cyclique en votant une loi qui permette la réaffectation des surplus budgétaires à la réduction de la dette publique*

h. *Généraliser à l'ensemble de la sphère publique la « contrainte » budgétaire et financière*

- ➔ Engager une élaboration conjointe, par tous les services concernés (Intérieur, Finances, Travail et Santé) du programme de stabilité des finances publiques présenté à Bruxelles.
- ➔ Placer sous contrainte financière les dépenses sociales et celles des collectivités locales.
- ➔ Mettre en place un dispositif garantissant le respect de budgets prévisionnels plus rigoureux.

i. *Mettre en œuvre quelques mesures d'économie immédiates destinées à mieux rapprocher les dépenses des services rendus*

- ➔ Rationalisation de la carte judiciaire.
- ➔ Resserrement du réseau diplomatique.
- ➔ Abstention de création de tout organisme nouveau sans une compensation par la suppression d'un ancien organisme.
- ➔ Réexamen de la carte du réseau de sous-préfectures.

2) Aménager notre système fiscal

a. *Mise en chantier immédiate d'une réforme fiscale de grande ampleur afin de mettre fin au « passéisme injustifiable » de notre système d'impositions locales, à un système de taxation du capital préjudiciable, à l'incohérence du « maquis actuel » de la fiscalité de l'épargne, à l'articulation contestable dans le domaine de la fiscalité des revenus de l'impôt proprement dit et de la CSG.*

b. *Mettre en œuvre quelques mesures souhaitables immédiatement :*

- ➔ Faire prévaloir le principe de transparence en ce qui concerne le taux réel du prélèvement fiscal.
- ➔ Adopter le principe de la retenue à la source des revenus et supprimer une grande partie des formalités liées à l'impôt sur le revenu.
- ➔ Favoriser l'investissement et la transmission anticipée des patrimoines et placer sous plafond global les prélèvements sur les revenus et les bénéfices des sociétés.

Propositions du Rapport Pébureau (2006)

→ Renverser la tendance à l'augmentation de la dette financière de l'État

1. Revenir à l'équilibre en 5 ans au maximum en stabilisant les dépenses en euros courants et en modulant l'intensité de l'effort en fonction de la conjoncture
2. Ne pas diminuer le niveau global des prélèvements obligatoires pendant la phase de retour à l'équilibre
3. Affecter intégralement les recettes exceptionnelles au désendettement, sous réserve des dotations au Fonds de réserve des retraites (FRR)
4. Une fois l'équilibre atteint, utiliser les finances publiques pour réguler le cycle économique

→ Mieux associer à l'objectif de maîtrise des finances publiques les collectivités territoriales

5. Durant la phase de retour à l'équilibre, stabiliser les dotations de l'État aux collectivités territoriales en euros courants. En contrepartie : assurer la neutralité des transferts ; ne pas imposer unilatéralement de nouvelles dépenses aux collectivités territoriales ; tenir compte de la fragilité de certaines communes
6. Assurer aux collectivités territoriales une plus grande maîtrise de leurs ressources et de leurs dépenses

→ Garantir l'équilibre des régimes sociaux

7. Poursuivre la réforme des retraites en 2008 avec deux priorités :
 - s'assurer de l'équilibre jusqu'en 2020 de l'ensemble des régimes, y compris des régimes spéciaux ;
 - préciser les conditions de fonctionnement du FRR
8. Garantir le retour à l'équilibre de l'assurance maladie en 2009 en prévoyant chaque année comment seront rééquilibrés les comptes en cas de non-respect du calendrier de retour à l'équilibre prévu par la LFSS 2006
9. A partir de 2009, garantir l'absence d'endettement de l'assurance maladie par l'utilisation de trois instruments :
 - l'obligation de vote à l'équilibre ;

- le retour automatique à l'équilibre d'une année sur l'autre ;
- la création d'un fonds de préservation de l'équilibre

10. Garantir l'équilibre de l'assurance chômage en proposant aux partenaires sociaux un examen annuel de l'application des conventions et en utilisant le fonds de régulation une fois l'équilibre retrouvé

→ Faire de la réduction des dépenses inefficaces la priorité du Gouvernement et du Parlement pendant la phase de retour à l'équilibre

11. En cas d'annonce d'une nouvelle dépense, préciser la ou les dépenses qui sont supprimées en contrepartie pour le même montant
12. Mettre en place sous l'autorité du Premier Ministre un dispositif de réexamen de l'ensemble des dépenses de l'État afin de les avoir très largement réorientées d'ici 3 ans
13. Consacrer deux fois plus de temps dans le calendrier parlementaire à l'analyse des résultats qu'au vote du budget
14. Simplifier l'organisation administrative et faire disparaître toutes les structures redondantes

→ Moderniser profondément la politique de ressources humaines des administrations publiques

15. Utiliser dès aujourd'hui au maximum l'opportunité des départs à la retraite pour supprimer les sureffectifs
16. Lever tous les obstacles à la mobilité des agents
17. Fixer une part significative de la rémunération des gestionnaires en fonction de la qualité de leur gestion et du respect de leurs objectifs

→ Changer la logique de nos politiques de croissance, d'emploi et de cohésion sociale

18. Évaluer sous 3 ans l'efficacité des réglementations publiques, pour assurer leur cohérence avec les dépenses publiques
19. Pour renforcer notre croissance potentielle, concentrer les moyens publics au lieu de les disperser, particulièrement dans les domaines des politiques de l'emploi, de l'enseignement supérieur et de la recherche
20. Faire vraiment le choix de la cohésion sociale, c'est-à-dire accepter de concentrer les moyens beaucoup plus qu'aujourd'hui sur les situations et les risques jugés essentiels

Propositions du livre

Politique de l'emploi et dynamique des entreprises

par M. Dutheillet de Lamothe (2005)

La politique de l'emploi coûte en France 4,1% du PIB pour une efficacité limitée (150 000 emplois créés en période de croissance, 150 000 chômeurs en moins en période de récession). Si on exclut de ce coût les réductions de charges liées aux 35 heures et au coût du travail non qualifié, la part de la politique de l'emploi descend à 2,85% du PIB (OCDE 2003), mais reste très supérieure à celle observée dans des pays dont les performances en la matière sont très supérieures : à la même époque, les Etats-Unis y consacraient 0,53% de leur PIB, le Japon 0,79% et la Grande-Bretagne 0,89%. Il faut donc adopter une nouvelle approche des politiques de l'emploi, qui repose sur trois piliers : intellectuel, politique et institutionnel.

1. Une nouvelle approche intellectuelle

- **Raisonner en termes d'activité** et non plus en termes de chômage

L'objectif des politiques de l'emploi ne doit plus être la réduction d'un taux de chômage agrégé mais l'action sur l'ensemble des leviers déterminant les taux d'activité des différentes composantes de la population en âge de travailler -jeunes, femmes, plus de 55 ans, handicapés-, en déterminant pour chacune d'entre elles si l'on fait le choix de l'inactivité -respectivement études, foyer, secteur associatif et bénévole, « handicapés sociaux » comme aux Pays-Bas- ou si sont mis en œuvre des mécanismes adaptés d'incitation et d'insertion.

- **Raisonner en termes dynamiques** et non statiques

L'emploi n'est pas un gâteau dont on se partage les parts, mais le résultat d'un phénomène de « destruction créatrice », décrit par Schumpeter, qui crée et détruit en France 10 000 emplois par jour. Cette rupture avec la vision malthusienne renforcera l'optique vue plus haut, car activité et inactivité n'apparaîtraient plus comme deux univers hermétiques.

2. Un contenu rénové des politiques de l'emploi

- Admettre le rôle déterminant des **politiques économiques**

L'efficacité relative des politiques de l'emploi montrent qu'elles ne peuvent seules permettre d'atteindre les objectifs -notamment ceux fixés par la stratégie de Lisbonne- en terme de taux d'activité. La politique économique -conciliée avec les politiques sociale et

de l'emploi- est un levier essentiel de renforcement de l'emploi, qui doit en être un objectif intégré et non plus seulement un résultat incident.

- Limiter les politiques ciblées à un seul **dispositif d'aide aux publics en grande difficulté dans le secteur non marchand**

Les jeunes menacés d'exclusion et les chômeurs de très longue durée étant trop éloignés de l'emploi pour être insérés directement en entreprise, l'Etat doit conserver la maîtrise de ce dispositif et le combiner avec une activation des minima sociaux incitant au retour à l'emploi.

- Axer les politiques structurelles sur la seule **réduction du coût du travail non qualifié**

La France souffre d'un affichage trop élevé de ses charges sociales, qui a des conséquences particulièrement graves pour les emplois non qualifiés. La législation sur les baisses de charge sera lisible et efficace à condition de ne pas être modifiée tous les dix-huit mois, contrairement à ces quinze dernières années (neuf fois entre 1993 et 2005).

- Introduire une **plus grande fluidité dans le fonctionnement du marché du travail**

Le service public de l'emploi doit faciliter le processus de destruction créatrice en conciliant les intérêts des entreprises -flexibilité- et ceux des travailleurs -sécurité-, notamment en prenant d'avantage en compte la trajectoire et le profil de chaque demandeur d'emploi. Les politiques micro-économiques doivent être soutenues par une simplification du droit du travail à garanties constantes, qui serait d'autant plus efficace si les termes de l'équilibre entre sécurité et flexibilité étaient définis par les partenaires sociaux.

3. Un lieu de discussion adapté

- **Des politiques** trop soumises à l'urgence et **insuffisamment réflexives**

Malgré de nombreux travaux de qualité sur l'analyse et l'évaluation des politiques de l'emploi, l'action politique néglige souvent en France ces réflexions théoriques. Une des causes de ce fossé est l'éparpillement des lieux de réflexions (DARES, INSEE, CAE, centres de recherche universitaires, ...).

- Des **passeurs** entre la réflexion et l'action

Le CAE réunit et exploite l'ensemble des réflexions sur l'emploi au service des politiques. Le Conseil d'orientation des retraites et le Conseil d'orientation pour l'emploi, créé par un décret du 7 avril 2005, sont des lieux où la concertation permet de passer de l'évaluation aux propositions, et ce dernier pourrait être le cadre de la définition de cette nouvelle approche des politiques de l'emploi.

Propositions du Rapport Jouyet-Lévy (2006) *L'économie de l'Immatériel*

Pour que la France tire au mieux parti du potentiel de croissance offert par l'économie immatérielle, le rapport Jouyet-Lévy préconise les actions suivantes :

- Réformer le système d'enseignement supérieur français ;
- Reconfigurer l'organisation de la recherche publique (rénovation des structures de recherche et du mode de financement des projets) ;
- Repenser la fiscalité française pour attirer les acteurs de la créativité dans un cadre européen ;
- Orienter la gestion des actifs immatériels de l'Etat au service de l'efficacité économique ;
- Favoriser la productivité des PME par une politique de soutien aux entreprises innovantes ;
- Améliorer le système de protection des idées à l'échelle européenne ;
- Adapter le cadre financier et réglementaire français à la valorisation du capital immatériel.

La *Commission sur l'Economie de l'Immatériel* présidée par Maurice Lévy et Jean-Pierre Jouyet a remis en décembre 2006 un rapport établissant diagnostic et propositions pour **réinventer le modèle de croissance français sur le fondement de l'innovation, de la connaissance, du savoir-faire et de la technologie.**

Une nouvelle composante s'est imposée en quelques années comme moteur déterminant des économies développées : la capacité à innover, à créer des concepts et à produire des idées. La production se déplace dans les pays à bas coûts de main-d'œuvre, tandis que les pays développés se spécialisent dans les technologies de pointe, la construction de l'offre commerciale, la création du concept ou la maîtrise du design.

Cette révolution procède d'un triple mouvement : (1) la place de l'innovation comme principal moteur des économies, (2) le développement massif des technologies de l'information et de la communication (TIC), et (3) la tertiarisation des économies.

Dans les économies développées, les secteurs spécialisés dans les biens et services à caractère immatériel ont un poids économique en constante augmentation. En France, ils représenteraient au sens large environ 20 % de la valeur ajoutée, et 15 % de l'emploi en 2007.

L'économie de l'immatériel recèle un potentiel de croissance considérable. Pour les économies désormais proches de la « frontière technologique », le principal vecteur de la croissance n'est plus l'imitation mais l'innovation.

L'immatériel peut ainsi constituer le « point de croissance » qui manque à la France.

Malgré de nombreux atouts, la France doit encore progresser à différents niveaux pour valoriser les talents nationaux et attirer ceux des autres pays : la **définition des modèles des institutions de la connaissance et de la création** ; le **cadre réglementaire et financier** dans lequel s'inscrit l'innovation ; la **gestion des actifs immatériels de l'Etat** peuvent faire l'objet de différentes améliorations. Le rapport Jouyet-Lévy propose ainsi de lever les obstacles à l'inventivité française à travers 68 recommandations, dont la présente synthèse retient les axes principaux.

1/ Système éducatif

La réforme profonde du système constitue l'un des enjeux majeurs des dix prochaines années pour l'économie française.

a) Enseignement secondaire

⇒ Diagnostic

- **Une maîtrise insuffisante des langues étrangères, notamment de l'anglais.**
- **Une capacité insuffisante à utiliser les technologies innovantes :** si l'équipement scolaire a été amélioré, aucune pédagogie des outils éducatifs innovants n'est véritablement mise en œuvre.
- **L'étroitesse des filières de l'enseignement professionnel français** (CAP, BEP, bac professionnel), nuisant à l'aptitude à la polyvalence et donc à la future mobilité professionnelle.
- **Un système éducatif qui mobilise peu la créativité :** dans un système très centralisé, les établissements scolaires peuvent difficilement expérimenter des méthodes pédagogiques innovantes. L'imagination et l'autonomie des élèves sont de même peu sollicitées par une approche pédagogique qui valorise la capacité de mémorisation et déconnectée de l'univers de l'entreprise.

⇒ Recommandations

→ De manière générale, tirer les conclusions de ce diagnostic dans l'organisation de l'enseignement secondaire.

b) Enseignement supérieur

⇒ Diagnostic

- **Les performances de la France dans le domaine de l'enseignement supérieur ne sont pas satisfaisantes en termes de comparaisons internationales :**
 - > **Echec de masse :** le taux d'échec en université française est supérieur à la moyenne de l'OCDE (en 2000, 59% des étudiants obtiennent un diplôme sans retard contre 70% dans le reste de l'OCDE).

>Faible rayonnement sur la scène internationale : mauvais classement dans les baromètres internationaux (aucune université française ne figure parmi les 20 premières mondiales dans le classement établi par l'université de Shanghai) ; défaut d'attractivité pour les étudiants étrangers ; nombre de programmes en anglais insuffisant ; absence de développement volontariste du e-learning (éducation à distance).

- **Une crise de modèle à l'origine de cette perte de vitesse :**

- > Un manque de moyens consécutif à une absence de choix clairs en matière de financement** : l'université française bénéficie de financements essentiellement publics, qui n'ont pas fait l'objet d'augmentation substantielle ces 20 dernières années (avec 1,1% de PIB consacré à l'enseignement supérieur, soit une dépense par étudiant inférieure de 11% à la moyenne des pays de l'OCDE), et sans que soit prévu le recours aux financements privés.

- > Peu d'incitations à l'excellence pour les établissements** : gestion excessivement centralisée du système universitaire, absence de corrélation entre le niveau de financement des universités et leurs performances académiques, scientifiques et professionnelles.

- > Une organisation insatisfaisante de l'accès à l'enseignement supérieur**, sans réelles incitations à choisir une filière au sortir du baccalauréat.

⇒ Recommandations

→ **Augmenter les moyens consacrés à l'enseignement supérieur** : accroître l'effort en matière d'enseignement supérieur de 0,5 point de PIB, soit environ 8,5 Md€, en réservant le bénéfice à des actions de promotion de nouvelles filières, de restructuration du système d'enseignement supérieur et de promotion de l'excellence.

→ **Réformer les structures du système français** : consécration de l'autonomie des établissements, pour leur donner la capacité de gérer plus librement leurs personnels non enseignants, l'utilisation de leurs crédits, de valoriser leur savoir-faire, d'offrir une rémunération supérieure pour attirer ou garder des enseignants ou de fixer les conditions d'entrée des étudiants.

→ **Renforcer la place de l'anglais dans les cursus universitaires et scientifiques** pour favoriser le rayonnement international de notre enseignement supérieur.

2/ Organisation de la recherche

⇒ Diagnostic

- **Un effort de financement insuffisant :**

- > L'effort national français en matière de R&D est insuffisant** (2,16% du PIB en 2004, inférieur à l'objectif du programme de Lisbonne fixé par l'Union européenne à 3%).

- > Faiblesse des moyens consacrés par les entreprises à la recherche** (1% du PIB, quand l'objectif de Lisbonne est fixé à 2%).

- **Un modèle d'organisation à revoir :**

- > Des structures de recherche fondées sur un modèle aujourd'hui inadapté** (recherche fondamentale conduite au sein du CNRS et d'une douzaine d'instituts spécialisés ; grands programmes civils et militaires déterminés sur des objectifs fixés par l'Etat).

- > Une faible réactivité** : évaluation lacunaire et relations peu développées entre recherche publique et entreprises.

⇒ Recommandations

→ **Concentrer les moyens consacrés à la recherche :**

- Regrouper les structures de recherche autour d'une dizaine de centres d'excellence de recherche et d'enseignement.
- Accroître les moyens financiers permettant d'accueillir des chercheurs étrangers et de faciliter leurs démarches administratives.

→ **Renouveler la gestion des ressources humaines dans la recherche publique :**

- Rapprochement des statuts de chercheurs et d'enseignants-chercheurs accompagné de la mise en place d'une procédure d'évaluation des travaux de recherche.
- Mise en place d'un système de « *tenure track* » qui veut qu'un chercheur ne soit pas recruté dans le laboratoire dans lequel il a réalisé sa thèse.

→ **Rénover le mode de financement des projets :** privilégier le financement par projets, à travers le développement d'agences de financement.

3/ Fiscalité

Dans un contexte de forte mobilité des actifs immatériels, la fiscalité est un des enjeux de l'attractivité d'un territoire.

⇒ Diagnostic

- **Les atouts du cadre fiscal français en matière d'innovation :** le crédit d'impôt-recherche, principal mécanisme d'incitation qu'offre le système fiscal français depuis 1983 ; les taux réduits dont bénéficient les concessions de licences de brevets ; l'enveloppe fiscale de 2004 en faveur des « jeunes entreprises innovantes ».
- **La fiscalité française admet cependant une conception trop restrictive des immatériels,** principalement centrée sur les brevets, la recherche fondamentale, la recherche appliquée et le développement expérimental.
- **Une fiscalité globalement peu attractive :** la France est pratiquement le seul État de l'OCDE à avoir augmenté le taux nominal de l'impôt sur les sociétés depuis les années 1990.

⇒ Recommandations

→ **La Commission recommande de baisser le taux de l'impôt sur les sociétés pour le faire revenir à la moyenne européenne.**

- Extension du bénéfice du taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les redevances de brevet aux redevances de savoir-faire.

→ **Favoriser l'harmonisation européenne de la fiscalité :** pour limiter les risques et éviter une concurrence fiscale dommageable sur un impôt central dans tous les systèmes fiscaux européens, la France peut lancer une initiative pour refonder le régime européen de TVA (principe d'une taxation dans le pays de consommation et non plus dans le pays d'origine du prestataire).

4/ Gestion des actifs immatériels de l'Etat

La valorisation dynamique des actifs immatériels de l'Etat (brevets publics, licences professionnelles, droits d'accès au domaine public, marques culturelles, savoir-faire des acteurs publics, en particulier des universités) peut représenter une source significative de croissance.

⇒ Diagnostic

- **L'Etat et les administrations publiques ne reconnaissent pas encore suffisamment le potentiel économique que représentent leurs actifs immatériels** : part très faible dans le bilan de l'Etat.
- **Une valorisation limitée du spectre hertzien**, ressource rare dont la qualité de gestion détermine le positionnement des industries françaises de la défense, des télécommunications et de l'audiovisuel : cadre de régulation inadapté et absence de système de tarification incitatif.
- **Une utilisation insuffisante du portefeuille de droits immatériels** (droits d'accès au domaine public, à des secteurs d'activité, ou à des ressources rares) : techniques de gestion statiques et peu diversifiées qui ne permettent pas de révision régulière des montants des redevances d'accès ; détermination des contreparties financières par l'autorité administrative et non par le libre jeu des forces du marché (par la technique des enchères par exemple).
- **Un défaut de gestion des marques, du savoir faire et de l'image publics** : un portefeuille de marques réduit et insuffisamment valorisé, notamment dans le domaine culturel.
- **Une démarche de valorisation des savoir-faire publics encore peu intégrée par les ministères.**

⇒ Recommandations

- **Saisir l'importance de l'image de la marque France pour la croissance économique** : améliorer la gestion de l'image de la France à l'étranger en constituant au sein de l'Agence française des investissements internationaux (AFII) une cellule de veille et de réaction aux classements internationaux.
- **Enclencher une dynamique de recensement des actifs immatériels publics en mettant en place une agence d'appui à la gestion des actifs immatériels.**
- **Etablir des mesures d'intéressement financier aux gestionnaires** pour que les acteurs publics trouvent un intérêt à la gestion de ces actifs immatériels.
- **Développer des techniques de gestion plus dynamiques et spécifiques** : révision périodique des conditions d'octroi des droits et diversification des techniques de valorisation, en recourant notamment aux enchères publiques plutôt qu'à la détermination d'une valeur d'autorisation par une autorité administrative.
- **Adopter certaines mesures de dynamisation sectorielles** :
 - Révision mode de gestion des fréquences hertziennes (tarification des fréquences, durée et contenu des autorisations d'accès).
 - Remise à plat les droits octroyés dans les professions et secteurs réglementés.
 - Ouverture encadrée du marché des jeux en ligne, fondée sur l'attribution d'un nombre déterminé de licences, accompagnées d'un strict cahier des charges.
- **Développer une politique de gestion des marques, du savoir-faire, de l'image** :
 - Généraliser la cession des droits d'auteur attachés aux prestations intellectuelles acquises par l'État, notamment en matière d'image.
 - Création d'un statut pour les fonds de dotation afin de mieux attirer les financements étrangers et valoriser les marques culturelles.

5/ Politique des PME

Les PME représentent un gisement considérable de productivité, et doivent faire l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics.

⇒ Diagnostic

- **Les PME peinent à réorganiser leur processus productif autour des TIC** (progiciels de gestion, réseaux intranet/extranet...).
- **Les PME investissant dans l'immatériel souffrent d'une difficulté d'accès aux financements traditionnels.**

⇒ Recommandations

→ Augmenter les fonds déjà disponibles pour les PME dans l'immatériel :

- Réorientation des aides à la recherche et au financement vers les PME : réserver une partie des sommes affectées au dispositif France Investissements en faveur du financement des entreprises intervenant dans l'économie de l'immatériel.
- Poursuivre l'effort au niveau européen pour obtenir le droit de privilégier les PME dans le cadre de la commande publique. Cette idée qui s'apparente à celle d'un *Small Business Act* à l'européenne, doit encore faire l'objet d'une position commune de l'Union européenne, pour pouvoir ensuite être défendue devant l'Organisation mondiale du commerce.

→ Favoriser l'accès au crédit des PME :

- Elargissement des dépenses éligibles au crédit d'impôt recherche pour mieux prendre en compte l'innovation.
- Imposer aux banques de rédiger chaque année un rapport sur leur politique de prêts aux PME.

6/ Protection des idées

⇒ Diagnostic

- **Des améliorations du système des brevets possibles au niveau européen** : coût d'un brevet type : autour de 27 000 € contre 10 000 € à 15 000 € pour un brevet américain, et 16 000 € pour un brevet japonais.
- **Un défaut de crédibilité et d'efficacité du système juridictionnel français en matière de protection de propriété intellectuelle.**

⇒ Recommandations

→ Protection des idées : favoriser le passage au niveau européen :

- Lancer une refondation politique de l'Office européen des brevets.
- Ratifier le protocole de Londres conclu en octobre 2000 qui permet d'améliorer à moindre coût la protection des idées des entreprises françaises et européennes en limitant les exigences de traduction sans affaiblir la place du français.
- Relancer le projet de brevet communautaire, valable sur l'ensemble du territoire de l'Union, et différent du système européen issu des accords intergouvernementaux de Munich, simple faisceau de brevets nationaux et aujourd'hui sans juridiction commune.
- Encourager le processus trilatéral de mutualisation et d'harmonisation entre les offices de brevets américain, européen et japonais.

→ **Pour une protection des marques à l'échelle internationale** : comme elle a été à l'origine de la création du GAFI pour lutter au niveau international contre la délinquance financière, la France pourrait être à l'origine d'un groupement international rassemblant pays développés et émergents afin de lutter efficacement contre la contrefaçon et le piratage.

→ **Renforcer la professionnalisation des juridictions nationales** : création d'une juridiction spécialisée pour les questions de propriété intellectuelle qui constituerait un signe fort à l'égard des industriels et des contrefacteurs.

7/ Cadre réglementaire et financier de la création

Les actifs immatériels sont produits dans un cadre réglementaire et financier qui doit être propice à leur valorisation.

⇒ Diagnostic

- **La gestion des droits artistiques peut gagner en efficacité** : le système français de gestion collective des droits d'auteur pourrait être organisé plus efficacement pour s'adapter aux nouvelles technologies.
- **La France n'a pas encore pleinement intégré la créativité dans ses préoccupations de politique économique**, notamment en matière de politique industrielle.

⇒ Recommandations

→ **Conforter le développement d'une place financière forte à Paris** : encourager le développement d'un pôle européen d'expertise financière par la création d'un pôle de compétitivité «industrie financière : technologies et innovation».

→ **Dynamiser la création en offrant aux créateurs une plus juste rémunération** :

→ Modifier les règles en matière de droits d'auteur et de droits voisins (limiter l'extension indéfinie des droits voisins des producteurs, mettre un terme au le gel des œuvres).

→ Rationaliser le système français de gestion collective, vers une transparence des coûts.

→ **Préconisations sectorielles pour l'intervention de l'Etat**

→ **Le m-commerce** (transactions commerciales effectuées avec un téléphone portable) : veiller à l'adaptation de la réglementation bancaire à ces services à l'interopérabilité des systèmes de paiement en France.

→ **L'édition de logiciels** : mettre en place un plan d'accompagnement des efforts de l'industrie du logiciel dans les domaines de la formation initiale, de l'internationalisation, de la R&D et de l'image de l'industrie française du logiciel.

→ **La RFID** (solution permettant l'identification par radio-fréquences) : favoriser la mise en commun de moyens de recherche et de normalisation au niveau européen.

→ **Le jeu vidéo** : développer une politique incitative visant à attirer en France des studios de développeurs travaillant pour de grands éditeurs internationaux.

Afin de mobiliser toutes les énergies publiques et l'ensemble des acteurs économiques et sociaux, le rapport Jouyet-Lévy établit une dernière recommandation :

→ **Créer un Haut Conseil pour la croissance par l'immatériel, présidé par le Premier ministre.**

Synthèse du *Vademecum 2007-2012* de l'Institut Montaigne (mai 2007)

Ce rapport, publié à l'occasion de l'élection présidentielle, réunit les propositions de l'Institut Montaigne pour le nouveau quinquennat qui commence. Nous en reprenons ici les recommandations susceptibles d'intéresser la Commission.

Première partie : Réconcilier la France avec la compétitivité

La France présente plusieurs atouts : sixième puissance économique mondiale, quatrième puissance exportatrice, deuxième pays d'accueil des investissements étrangers, elle affiche l'une des meilleures productivités horaires au monde.

Cependant, en partie à cause des doutes des Français à propos de la mondialisation, notre pays perd du terrain : le PIB par habitant n'est plus que légèrement au-dessus de la moyenne de l'UE à 15 ; les écarts de croissance avec l'Asie et l'Amérique du Nord se creusent ; le déficit extérieur record révèle notre incapacité grandissante à compenser des coûts élevés par des performances suffisantes en matière de qualité et d'innovation.

Il importe donc se mobiliser, en bâtissant des stratégies cohérentes à la fois au niveau national et au niveau européen.

Compétitivité et mondialisation

La mondialisation est une réalité à laquelle aucun pays ne peut s'opposer. La France doit donc libérer son potentiel productif afin de pouvoir profiter de ses nombreuses opportunités.

Sortir d'une vision judiciaire et malthusienne du travail. Il faudrait : assouplir et simplifier le droit du travail, tout en offrant des garanties en matière d'employabilité ; promouvoir des procédures non judiciaires comme les « accords de méthode » au sein des entreprises ou le recours à la médiation lors de conflits sociaux ; créer un ensemble de services publics et privés pour l'emploi, gérés au niveau régional à travers des « labels qualité » et des portails communs ; libérer totalement le cumul emploi-retraite.

Aider nos PME à grandir. Il faudrait : faciliter le démarrage, les fusions et la mise en réseau des PME ; promouvoir les PME innovantes, par exemple à travers le brevet communautaire et l'élaboration d'un *European small business act* ; simplifier l'environnement réglementaire dans lequel évoluent les PME, notamment en créant des « agents de liaison » entre les entreprises et les administrations, ainsi que des guichets uniques dédiés au développement des PME dans chaque région ; créer des crédits d'impôt formation et crédits d'impôt conseil pour les PME.

Associer les Français aux résultats économiques du pays. Il faudrait : les sensibiliser aux coûts du patriotisme économique « défensif » ; les rendre actionnaires de leurs entreprises pour les intéresser à leur croissance, par exemple en étendant les avantages prévus pour les Plans d'épargne en actions (PEA) et en instituant des fonds de pension.

Former à l'employabilité. Il faudrait : mieux orienter les jeunes vers les métiers d'avenir, notamment à travers l'instauration de *numerus clausus* dans les universités favorables aux disciplines scientifiques ; concentrer les moyens de l'Etat sur les universités susceptibles d'atteindre un taille critique pour l'Europe ; créer pour tous les actifs un « compte individuel de développement des compétences ».

Enseignement supérieur

Les universités sont désormais une pièce maîtresse de la prospérité d'un pays. Le décrochage de la France dans le domaine appelle donc des mesures fortes.

Construire des leaders dans la compétition universitaire mondiale. Etre leader requiert : une masse critique d'étudiant, une unité géographique, une sélection à l'entrée, de la pluridisciplinarité, une continuité entre enseignement et recherche, des liens avec l'industrie, une gouvernance efficace. A partir de ces données, Il faudrait : créer *ex nihilo* une nouvelle institution ; favoriser les synergies dans le Quartier Latin et parmi les grandes écoles de Palaiseau ; optimiser le pôle ParisTech ; encourager et répliquer le « modèle grenoblois ».

Créer une fondation européenne pour rattraper le retard. Il faudrait créer au niveau de l'UE une « Fondation Newton » qui doterait largement (1Md€ par an sur 5 ans) mais sous conditions une cinquantaine d'universités européennes, élues selon différents critères.

Renforcer les liens entre les universités et les chercheurs. Il faudrait : attirer les chercheurs vers l'enseignement supérieur ; mettre en œuvre une véritable politique post-doctorale.

Recherche

La recherche est cruciale pour la croissance économique. Malheureusement, la France a privilégié les « grands projets » onéreux au détriment de son tissu scientifique, technique et industriel.

Développer la recherche fondamentale. Il faudrait : évaluer les travaux de recherche *a posteriori* plutôt qu'*a priori*, après 3 ans par exemple ; créer un « programme rouge », par lequel 150 équipes de recherche spécialement sélectionnées recevront des fonds supplémentaires utilisables à leur discrétion.

Favoriser une meilleure articulation recherche-innovation. Il faudrait : intéresser significativement les chercheurs publics aux retombées financières de leurs découvertes ; développer les relations avec l'industrie, en particulier en doublant le nombre de bourses CIFRE ; faire passer les organismes de recherche du statut d'association à celui de société anonyme, afin de faciliter les partenariats privés ; attirer les capitaux privés dans les entreprises innovantes, en étendant notamment les dispositifs existants (SOFICA, FCPI, FCPR, etc.) ; développer les postes d'accueil de chercheurs dans les laboratoires, afin d'attirer plus efficacement les chercheurs étrangers ou nationaux de haut niveau.

Europe

L'UE doit retrouver une dynamique dès que possible, sans même attendre la résolution de ses problèmes juridiques, en bâtissant des projets concrets et aux résultats tangibles.

Tout faire pour rendre l'Europe plus compétitive. Il faudrait : remettre la stratégie de Lisbonne sur les rails et établir pour cela des plans d'action précis déclinés par

institution et par Etat membre ; développer l'économie de la connaissance, notamment en multipliant par 5 l'investissement européen dans la recherche d'ici 5 ans, en érigeant un régime européen fiscal, social et financier intégré pour les entreprises innovantes et en adoptant enfin le brevet communautaire ; rénover la politique européenne de concurrence ; retrouver une ambition industrielle européenne ; réorienter les politiques de l'Union au service de la croissance, par exemple en adoptant une politique migratoire favorable à l'accueil des travailleurs qualifiés.

Intensifier la coopération entre Etats membres. Il faudrait : utiliser au besoin les possibilités offertes par les « coopérations renforcées » ; identifier les domaines où la coopération gagnerait à être approfondie, par exemple la JAI, la coordination des politiques budgétaires, l'harmonisation des systèmes fiscaux ; entretenir au niveau des chefs d'Etat un dialogue plus poussé sur les réformes structurelles.

Peser davantage sur la scène internationale. Il faudrait : clarifier les perspectives de l'élargissement, en particulier pour la Turquie ; Optimiser la politique extérieure, notamment en réaffirmant la place centrale du Haut représentant pour la PESC ; renforcer la politique de défense, par exemple en ouvrant les marchés nationaux de la défense et en coordonnant les dépenses de R&D ; améliorer la politique européenne de voisinage ; faire de l'Europe un fer de lance dans la lutte contre le réchauffement climatique, en se souciant notamment de l'après-Kyoto.

Mettre le projet européen au service des citoyens. Il faudrait : créer un service civique universel européen ; développer les liens entre jeunes européens, notamment en étendant Erasmus aux étudiants qui souhaitent effectuer l'ensemble de leur cursus à l'étranger et en cofinçant les voyages scolaires du secondaire ; améliorer la transparence et l'image du fonctionnement des institutions européennes ; faire davantage participer les Parlements nationaux dans l'élaboration des politiques de l'Union.

Retrouver une cohérence institutionnelle. Il faudrait : conforter la Commission pour en faire l'exécutif de l'UE ; renforcer la légitimité démocratique du Parlement européen ; restaurer la capacité de décision du Conseil ; simplifier le processus de décision communautaire.

Energie

Gros consommateur mais petit producteur déclinant, l'Europe doit réduire son exposition aux risques géopolitiques en lançant une grande politique de l'énergie.

Construire une politique commune de l'énergie. Il faudrait : créer une Haute autorité indépendante pour élaborer en commun les grands choix énergétiques européens ; imposer à chaque Etat membre de garantir que, d'ici 2050, la moitié au moins des ressources d'énergie qu'il utilise soit non-émettrice de CO₂.

Créer un « programme citoyen » d'encouragement aux économies d'énergie. Il faudrait : organiser sur le continent une « semaine des économies d'énergie » ; rendre obligatoires certaines exigences d'équipement, par exemple en ce qui concerne l'isolation des fenêtres et portes ; optimiser la gestion des quotas d'émissions de CO₂.

Mettre la concurrence européenne au service de l'énergie. Il faudrait : améliorer le fonctionnement, l'efficacité et la compétitivité du marché européen de l'énergie, notamment en encourageant les regroupements transfrontaliers ; créer les conditions d'une plus grande sécurité des approvisionnements.

Définir les priorités énergétiques stratégiques. Il faudrait : privilégier la recherche dans le nucléaire et le charbon propre ; remettre au centre des priorités l'énergie nucléaire.

Mener une politique extérieure commune de l'énergie. Il faudrait : faire pression sur les grands pays consommateurs d'énergie afin qu'ils prennent leurs responsabilités ; à défaut, instaurer une « taxe compensatoire » sur les produits des pays qui n'appliquent pas les exigences de Kyoto ; mettre en œuvre des mesures de dissuasion (type loi « Scott-Rodino ») pour limiter les investissements des pays producteurs qui maintiennent leurs monopoles d'exploitation ou d'exportation ; interdire toute négociation bilatérale entre un Etat de l'UE et un Etat tiers sans une concertation préalable avec les autres Etat membres, en particulier lorsqu'il s'agit de la Russie ; plaider pour que l'OMC intègre l'énergie dans ses politiques.

Agriculture

La France doit gérer un monde agricole à la fois inquiet, du fait de la complexité des réglementations et de la concurrence internationale, et coûteux pour la collectivité, à travers les aides qu'il reçoit.

Redonner à l'agriculture un modèle économique viable. Il faudrait : mettre en place un dispositif performant de gestion des risques, notamment en développant le recours aux instruments financiers et en autorisant la constitution de provisions ; rééquilibrer le rapport de force entre l'amont et l'aval agricoles, en renforçant le contrôle des pratiques anticoncurrentielles et en favorisant le regroupement des producteurs au sein de coopératives ; promouvoir une concurrence mondiale plus loyale, en oeuvrant à l'harmonisation des normes sociales et environnementales, en mettant court à l'idée que les « pays en développement » forment un bloc cohérent dans les négociations agricoles, et en obtenant à l'OMC la suppression du « *marketing loan* » et des « paiements contra-cycliques » américains ; favoriser la conquête de nouveaux débouchés, en particulier dans les biocarburants ; accepter le principe d'un retrait progressif des aides directes.

Redonner des marges de manœuvre aux agriculteurs. Il faudrait : leur redonner une plus grande liberté dans le choix des productions, et pour cela réviser les accords de Blair-House ; leur redonner plus de latitude dans l'appréciation de la mise en œuvre de la conditionnalité, en s'inspirant notamment de l'Espagne ; alléger les contraintes administratives françaises et européennes qui pèsent sur les agriculteurs dans la gestion des exploitations.

Créer un environnement propice à plus de compétitivité agricole. Il faudrait : réduire la « technostructure » agricole ; à défaut d'un grand pôle ministériel agriculture-environnement-consommation, organiser des synergies entre les équipes ; axer l'effort de recherche sur des priorités fortes, comme les biocarburants et les OGM.

Gouvernement d'entreprise

L'avenir de l'économie de marché passe par la restauration d'une « société de confiance », où l'enrichissement est justifié et ne suscite pas le rejet de la majorité.

Etablir un meilleur équilibre entre actionnaires, salariés et partenaires. Il faudrait : impliquer davantage les actionnaires ; accroître la transparence et l'indépendance des conseils d'administration, notamment en interdisant la pratique des « administrateurs croisés » ; accroître la transparence des rémunérations, de manière à responsabiliser les

dirigeants ; améliorer la qualité de l'information financière et comptable sur les entreprises ; mettre en place un « code de gouvernement » de la place de Paris.

Seconde partie : Ressusciter la mobilité sociale

L'ascenseur social est en panne. Pire, certains observateurs évoquent pour les trentenaires des possibilités de mobilité descendante. Les conséquences sont graves : la peur du déclassement se diffuse, en particulier chez les jeunes ; l'épanouissement au travail devient rare et les situations de précarité et d'exclusion s'enracinent.

Inquiète, voire découragée, la France est malheureusement comme bloquée sur un mythe : celui de la sécurité par la réglementation. Les textes s'additionnent donc, sans calmer le sentiment de précarité, mais bridant par contre bel et bien notre potentiel productif.

Pour sortir de cet immobilisme, il importe donc d'agir sur tous les fronts : en particulier le système légal et réglementaire, l'emploi, la formation, l'école et le logement.

Mobilité professionnelle, géographique et sociale

A l'instar de ce qui se fait ailleurs en Europe, il paraît important d'encourager la mobilité professionnelle et géographique afin de rendre possible la mobilité sociale.

Plutôt que la protection des emplois, favoriser les parcours individuels. Il faudrait : faciliter l'accès aux différents métiers, en particulier ouvrir les professions réglementées (hôtellerie, transport, presse, tourisme, médecine, fonction publique, etc.) ; réduire l'étanchéité public-privé, notamment la frontière statutaire entre les deux secteurs ; rééquilibrer la flexibilité et la protection de l'emploi, à travers un contrat type unique plus souple mais aussi une mobilité interne favorisée ; améliorer la situation du salarié démissionnaire.

Promouvoir la mobilité professionnelle et géographique. Il faudrait : établir une prime à la mobilité professionnelle, introduire un droit à congés dès la première année ; accorder un crédit d'impôt aux salariés ayant déménagé suite à un changement d'emploi ; supprimer les droits de mutation pour les salariés amenés à déménager pour raisons professionnelles.

Mettre la formation professionnelle au service de la mobilité. Il faudrait : créer un « compte épargne compétences » pour impliquer le salarié dans le choix, le financement et la valorisation de ses compétences ; établir un label visible du grand public qui récompense les entreprises actives dans la formation de leurs salariés.

Optimiser l'aide aux demandeurs d'emploi. Il faudrait : instituer un véritable « guichet unique » centralisant les données d'inscription et d'indemnisation ; recourir davantage à des opérateurs spécialisés externes et privé.

Emploi et diversité

Cédant parfois au repli identitaire et aux rancœurs, la France doit rompre avec cette inertie qui l'a amené à délaisser les « minorités visibles » et les exclus de la croissance.

Engager les entreprises en faveur de l'égalité positive. Il faudrait : promouvoir la « Charte de la diversité » créée par l'Institut Montaigne ; obtenir l'engagement des

entreprises cotées en Bourse d'inscrire dans leur bilan social leurs actions menées en faveur de la diversité ; évaluer régulièrement les pratiques de ressources humaines et contrôler les possibles discriminations.

Favoriser un accès équitable à l'emploi. Il faudrait : ouvrir la fonction publique à la diversité ; encourager la délocalisation d'activités à fort potentiel d'employabilité vers les ZUS ; rénover le contrat avec l'ANPE et les missions locales ; promouvoir des dispositifs statistiques permettant d'appréhender la diversité visible dans les entreprises.

Ouvrir l'accès à la formation professionnelle. Il faudrait : instituer un entretien systématique de réorientation pour les lycéens et étudiants en situation d'échec ; mettre en œuvre un plan d'orientation et de formation des jeunes aux « métiers de demain » ; soutenir l'expérimentation en matière d'initiation à la création d'entreprise dans les ZEP où la demande existe.

Ecole et égalité des chances

Les statistiques montrent que l'école amplifie désormais les inégalités, au lieu de les réduire, mettant ainsi en péril l'idée d'une méritocratie républicaine.

Faire des ZEP des « Zones d'Excellence Pédagogique ». Il faudrait : accroître les moyens alloués aux ZEP et renforcer leur autonomie financière ; améliorer les conditions de travail et les carrières des enseignants en ZEP ; encourager et valoriser les innovations pédagogiques, réaliser notamment un *benchmarking* des pratiques des ZEP.

Rétablir l'égalité des chances dès l'école primaire. Il faudrait : créer à titre expérimental et pour 5 ans des établissements publics d'enseignement primaire ; accorder contractuellement à ces établissements une complète autonomie pédagogique, administrative et financière, tout en leur allouant un budget global de fonctionnement ; évaluer l'expérimentation au bout de ces 5 ans.

Ouvrir les grandes écoles à la diversité. Il faudrait : agir, en amont du baccalauréat, sur le manque d'information des étudiants, l'autocensure au moment de l'orientation, la carte scolaire, les bourses d'internat, le tutorat, les partenariats entre établissements d'enseignement supérieur et lycées ; démocratiser l'accès aux classes préparatoires aux grandes écoles, aux écoles d'ingénieur et aux écoles de commerce.

Logement

L'existence de ghettos urbains entraîne l'échec social et humain. Des mesures en faveur de la mixité, de l'accession à la propriété et de la mobilité résidentielle sont requises.

Faire de la lutte contre les ghettos urbains une cause nationale. Il faudrait : à travers une loi de programmation « anti-ghetto » sur 10 ans, mettre fin à la ghettoïsation sociale et ethnique croissante des quartiers.

Faire de la mixité une réalité des politiques de l'habitat. Il faudrait : mettre fin à la notion même de quartier HLM ; responsabiliser les différents acteurs administratifs (maires, préfets, organismes divers).

Lever les freins à la construction de logements sociaux. Il faudrait : encourager massivement les programmes qui intègrent 20 à 25% de logements sociaux dans les opérations immobilières classiques ; libérer les réserves foncières communales.

Développer la mobilité résidentielle. Il faudrait : mettre fin aux « baux à vie » dans les HLM pour les ménages dont les revenus ont dépassé le plafond de ressources pour l'éligibilité à un logement HLM ; établir une politique de sortie de foyer spécifique pour ces zones, à travers l'allocation personnalisée de logement (APL).

Favoriser l'accèsion à la propriété. Il faudrait : cibler en priorité les ménages issus de l'immigration ainsi que ceux résidant dans des HLM malgré un revenu égal à 2 ou 3 SMIC ; permettre la dissociation de l'amortissement du foncier et de celui du bâti ;

Pauvreté et exclusion

3,6M de personnes vivent aujourd'hui sous le seuil de la pauvreté. Cette situation dégrade entre autres l'environnement dans lequel évoluent nos entreprises : celles-ci doivent donc intervenir aux côtés des pouvoirs publics.

Donner une vraie chance à ceux qui vivent dans la précarité. Il faudrait : recruter des personnes « employables » mais précaires, en privilégiant l'aptitude sur le diplôme ; soutenir ces personnes à travers des programmes spécifiques d'intégration (coaching, parrainage, etc.).

Concilier flexibilité et sécurité des parcours professionnels. Il faudrait : s'interdire d'utiliser le CDD, et préférer plutôt le recours aux entreprises de travail temporaire qui encadrent véritablement et durablement leurs collaborateurs ; accroître, notamment les PME, le recours aux groupements d'employeurs.

Développer les partenariats pour plus d'efficacité collective. Il faudrait : organiser le co-développement des entreprises et des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), et multiplier les passerelles entre celles-ci ; mobiliser les réseaux des entreprises contre la précarité et l'exclusion.

Troisième partie : Réinventer l'action publique

La prospérité de notre pays est d'abord le résultat de l'action de ses entreprises et de l'engagement de ses hommes et femmes. Néanmoins, l'Etat conserve toujours une fonction de guide, impulsant et conduisant des réformes structurantes et modernisantes pour notre société. Il peine aujourd'hui à remplir cette fonction.

La situation n'est pas figée, comme en témoignent la réforme budgétaire de la LOLF ou le développement des NTIC dans l'administration. Cependant, c'est l'action publique dans sa globalité qui doit être repensée, afin de rebâtir un projet de société partagé, porté par des institutions revitalisées et efficaces.

Autour de nous, de nombreux pays ont entrepris, et réussi, une telle réforme de l'Etat. C'est maintenant à notre tour.

Modernisation de l'Etat

Les Français espèrent beaucoup de leur Etat. Pour que celui-ci réponde à leurs attentes, il doit donc mieux gérer ses agents, sans lesquels aucune réforme n'est possible.

Doter le secteur public d'outils pour conduire le changement. Il faudrait : renforcer les équipes chargées de la conduite du changement ; développer une véritable fonction R&D dans l'administration ; généraliser l'utilisation d'indicateurs de performance.

Instaurer une vraie fonction RH dans le secteur public. Il faudrait : créer dans chaque unité pertinente une fonction DRH dotée de moyens adéquats ; mieux recruter, c'est-à-dire diversifier les compétences requises et recruter davantage dans le privé ; mieux organiser les carrières, notamment par le biais d'un entretien annuel étendu à tous les fonctionnaires, d'un assouplissement des plafonds de carrière et d'une rémunération partiellement indexée sur les résultats.

Mieux dialoguer et mieux communiquer. Il faudrait : mieux dialoguer avec les syndicats ; distinguer et diffuser les bonnes pratiques au sein de l'administration ; communiquer sur les changements du secteur public et les bénéfices que cela génère pour les Français.

Protection sociale

Le financement de notre protection sociale est à bout de souffle : il faut repenser celle-ci en une production de services, relevant un peu de la redistribution et beaucoup de l'assurance et de la finance.

Définir une couverture santé solidaire. Il faudrait : délimiter le champ de la couverture santé solidaire, en excluant par exemple les indemnités journalières (qui seraient prises en charge par l'assurance chômage) et certains accidents de la circulation (qui seraient pris en charge par l'assurance individuelle) ; supprimer le ticket modérateur, qui ne modère rien et favorise au contraire une « co-irresponsabilité ».

Recourir à un financement universel, clair et lisible. Il faudrait : supprimer les cotisations patronales, et les remplacer par des cotisations salariales susceptibles de se transformer à terme en primes d'assurance ; fusionner l'impôt sur le revenu et la CSG ; arrondir à 20% le taux « normal » de la TVA ou l'élever à 25%.

Immobilier de l'Etat

L'Etat n'a pas toujours pas de politique immobilière, et son immense patrimoine reste très mal valorisé.

Utiliser la LOLF pour créer une véritable politique immobilière. Il faudrait : inscrire la fonction immobilière au nombre des objectifs des projets annuels de performance prévus par la LOLF ; faire des aspects immobiliers des critères d'évaluation à part entière des secrétaires généraux par leur supérieur hiérarchique ;

Mieux gérer le patrimoine de l'Etat. Il faudrait : créer une foncière cotée, gérée par la Caisse des dépôts, visant à optimiser la gestion et les cessions immobilières ; développer le recours aux partenariats public-privé pour la construction, la maintenance et l'exploitation du patrimoine public ; permettre, pour remédier à la pénurie de logements sociaux, l'attribution directe de terrain publics inutilisés.

Bilan de la Stratégie de Lisbonne (août 2007)

Cette note de dossier a pour objet de présenter un bref bilan de la *Stratégie de Lisbonne pour la croissance et pour l'emploi*, qui a donné lieu à une réflexion au niveau des institutions communautaires sur les freins à la croissance en Europe. Très critiquée dans sa conception comme dans ses résultats (cf. partie 1), la stratégie de Lisbonne demeure une référence utile pour les travaux que mènera la Commission (cf. partie 2), comme elle l'a été pour le rapport Camdessus. Elle fournit par ailleurs un cadre d'analyse transversal pour certains chantiers de réformes relevant des autorités françaises (cf. partie 3).

1/ La stratégie de Lisbonne a été lancée par le Conseil européen en 2000 avec l'ambition de doter l'Union d'un nouveau grand dessein économique

L'ambition initiale lors du Conseil européen de Lisbonne de 2000 est de faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive » d'ici 2010 ; à l'époque, dans l'euphorie de la « nouvelle économie », la stratégie de Lisbonne a été lancée sans étude préalable des freins à la croissance en Europe.

La stratégie de Lisbonne

- **Un objectif stratégique** : « faire de l'Union l'économie de la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive du monde d'ici 2010 ».
- **Trois lignes d'action** : transition vers l'économie de la connaissance ; modernisation du modèle social européen ; garantir une évolution saine de l'économie au moyen d'un bon dosage des politiques macro-économiques.
- **Des objectifs chiffrés** : taux d'emploi global de 70% ; taux de croissance de 3% ; 3% du PIB consacré à la recherche-développement.
- **Un mécanisme de suivi** : échange des bonnes pratiques entre Etats (« la méthode ouverte de coordination ») et un rendez-vous annuel au Conseil européen de printemps.

La stratégie de Lisbonne a été un échec :

- **Par une insuffisance de portage politique** : Aucune réforme importante n'a été défendue dans les Etats membres au nom de la stratégie de Lisbonne. La stratégie de Lisbonne n'a jamais été un projet mobilisateur pour les opinions publiques ou pour les

opérateurs économiques, à la différence du grand marché de 1992 ou du projet d'union économique et monétaire.

- **Par une confusion des responsabilités** entre les institutions communautaires et les Etats membres : de nombreuses réformes préconisées dans le cadre de la stratégie de Lisbonne relèvent de la seule responsabilité des Etats membres (par exemple le fonctionnement du marché du travail ou la réforme du modèle social). Ces réformes peuvent difficilement être obtenues par la seule « pression des pairs », à la différence des réformes impulsées au niveau communautaire comme par exemple l'ouverture à la concurrence des marchés de l'énergie, des réseaux ferroviaires, ou des services.

Pour ces raisons, le Conseil européen de mars 2005 a décidé d'une révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, sur la base du rapport d'un groupe de haut niveau présidé par M. Wim KOK, ancien Premier ministre des Pays-Bas. La stratégie de Lisbonne a alors été recentrée sur la croissance et l'emploi afin de gagner en lisibilité et de tenir compte des résultats décevants du taux de croissance de l'Europe entre 2000 et 2005.

2/ La stratégie de Lisbonne demeure une référence utile pour au moins trois raisons :

a) La révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne en 2005 a conduit les responsables européens à s'interroger sur le décrochage de la croissance de l'Union par rapport aux Etats-Unis et à l'Asie

La révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne et le rapport Kok reposent principalement sur un diagnostic de retard de l'Union européenne par rapport aux Etats-Unis (écart de niveau de vie et différentiel défavorable de taux de croissance).

Ces travaux sur l'analyse des freins à la croissance en Europe ont conduit à une double conclusion :

- Il y a un problème européen sur deux composants de la croissance : le nombre d'heures travaillées et la productivité globale des facteurs.

- La nature des freins à la croissance change par pays : il convient à cet égard de s'appuyer sur l'exemple de pays européens ayant mené à bien des réformes structurelles, réduit leur taux de chômage et amélioré leur taux de croissance (Danemark, Finlande, Royaume-Uni dans une moindre mesure). Il appartient à chaque pays de définir son propre programme national de réformes dans le cadre de l'approche globale de l'Union européenne.

La révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne adoptée par le Conseil européen de mars 2005 s'apparente à un compromis élaboré par la Commission et les Etats-membres entre deux options :

- (1) le développement de l'économie de la connaissance ;

- (2) la défense d'un modèle néo-libéral de flexibilité et de concurrence accrues, dans lequel la poursuite de l'intégration du marché des biens et services doit

s'accompagner d'une réforme du marché du travail et de la maîtrise des finances publiques.

b) La stratégie de Lisbonne insiste non seulement sur les réformes à mener, mais aussi sur la manière de mener à bien ces réformes

Le rapport Kok a examiné avec insistance ce qu'il a baptisé « le déficit d'appropriation » des objectifs de Lisbonne par les Etats membres. Il en a retenu deux orientations :

- La logique d'appropriation de la stratégie de Lisbonne doit être renforcée. Depuis 2005, chaque Etat membre présente un programme national de réformes (PNR) ayant fait l'objet d'une large consultation préalable. Depuis 2006, la Commission annexe à son rapport de suivi annuel de la stratégie de Lisbonne une évaluation du PNR de chacun des Etats membres, qu'il soumet à l'approbation du Conseil européen de printemps. Il s'agit donc de renforcer la « pression par les pairs », pour accélérer les réformes d'un intérêt commun compte tenu de l'interdépendance des économies européennes.
- La logique d'appropriation de la stratégie de Lisbonne au niveau national doit faire l'objet dans chaque pays d'une réflexion spécifique sur les réformes prioritaires et la manière de bâtir un consensus autour de ces réformes, condition de leur succès et de leur pérennité.

c) La stratégie de Lisbonne et l'étude des programmes nationaux de réformes fournissent un cadre d'analyse comparative de la France et de ses partenaires de l'Union européenne

La révision de la stratégie de Lisbonne a conduit chaque Etat membre à présenter un programme national de réformes. Il s'agit de documents officiels détaillant et justifiant les réformes entreprises. Ces documents permettent une comparaison des programmes des différents Etats membres, du rythme et du séquençage des réformes présentées.

La France a présenté en octobre 2005 son premier PNR pour la période 2005-2008, intitulé « pour une croissance sociale » et articulé autour de trois priorités : (1) créer les conditions d'une croissance économique forte ; (2) réduire le chômage et élever le niveau d'emploi ; (3) construire une économie de la connaissance. Un PNR de suivi a également été transmis en octobre 2006. Le prochain est attendu pour octobre 2007.

Une rapide comparaison du PNR français avec les PNR allemand, britannique, espagnol et danois permet de faire ressortir les particularités nationales :

- L'amélioration des finances publiques est un point-clé du PNR allemand alors que les déficits publics sont sous contrôle au Danemark et en Espagne, et sous réserve de réforme des pensions de retraite au Royaume-Uni.
- L'allègement des charges administratives pesant sur les entreprises est une priorité marquée des PNR allemand et britannique.

- Le développement de l'économie de la connaissance est une priorité commune à tous ces PNR. Pour l'Espagne, l'augmentation de la productivité est une priorité stratégique pour garantir la poursuite de la hausse de son niveau de vie.
- Les politiques de l'emploi se caractérisent par des cibles propres à chaque Etat membre : les chômeurs de longue durée en Allemagne ; les femmes en Espagne ; les travailleurs peu qualifiés au Royaume-Uni ; l'augmentation de l'offre globale de travail au Danemark et au Royaume-Uni.

3/ L'examen de la stratégie de Lisbonne permet de distinguer au moins quatre priorités d'action pour la France

a) Maîtriser la dette publique, pour notamment tenir compte du vieillissement de la population

La procédure pour déficit excessif ouverte contre la France a été levée début 2007. La Commission européenne appelle toutefois à une réduction supplémentaire de notre déficit structurel. Lors de la présentation du PLF 2007, le nouveau programme de convergence présenté par la France prévoyait un retour à l'équilibre budgétaire d'ici 2010 et un retour à un ratio d'endettement public conforme aux critères du pacte de stabilité. Le rapport Pébereau fournit un diagnostic et des recommandations précises sur ce sujet.

b) Réformer le marché du travail français

Le marché du travail français est perçu comme inefficace et inégalitaire. Sa réforme demeure prioritaire aux yeux des experts de la stratégie de Lisbonne, même si le CNE est perçu comme une expérimentation intéressante pour lutter contre la segmentation du marché du travail.

La réforme du marché du travail relève de la seule compétence des autorités nationales, à l'exception de la mise en œuvre progressive de la libre circulation des personnes pour les travailleurs salariés originaires de 8 des 10 Etats membres ayant adhéré à l'Union en 2004, plus la Bulgarie et la Roumanie.

c) Achever le marché intérieur

La Commission européenne souligne notamment dans son rapport annuel de 2006 l'insuffisance de la concurrence sur le marché des services et sur les industries de réseau. Elle considère que la libéralisation des services demeure trop limitée et le poids de certaines réglementations encore excessif.

d) Développer l'économie de la connaissance

La Commission européenne considère qu'il s'agit du domaine où la mise en œuvre du PNR français est la plus prometteuse (notamment avec la mise en place des pôles de compétitivité et les mesures prises en faveur des « PME de croissance »).

Propositions de pistes de réflexion concernant le marché du travail (août 2007)

Le marché du travail et l'emploi ont fait l'objet de très nombreux rapports ces dernières années. Certaines questions ont trouvé un début de réponse et ne semblent *a priori* pas devoir faire l'objet d'un nouvel examen par la commission.

En particulier, les pouvoirs publics disposent, avec la prime pour l'emploi, d'un instrument adapté pour lutter contre les trappes à inactivité. Les pistes pour renforcer son efficacité sont aujourd'hui bien identifiées (lisibilité et ciblage plus important notamment).

De même, plusieurs rapports se sont penchés sur la question de l'organisation du service public de l'emploi et celle de l'accompagnement des chômeurs (Balmary, Marimbert et Cahuc-Kramarz). Un certain nombre de réformes ont été lancées dans ce domaine (recours plus important à des opérateurs externes, rapprochement UNEDIC et ANPE, création des maisons de l'emploi) et l'enjeu est aujourd'hui désormais plus opérationnel (évaluation et pilotage des opérateurs externes, modalités de contrôle des chômeurs, scénarios de rapprochement des deux organisations).

Par conséquent, ces deux thèmes ne semblent pas devoir constituer des axes de travail prioritaires pour la commission.

De façon générale, il pourrait être proposé de centrer les travaux sur les questions qui n'ont pas encore aujourd'hui trouvé de réponses concrètes et qui ont un impact direct sur le niveau de croissance. En particulier, les travaux de la commission pourraient se concentrer sur deux aspects du fonctionnement du marché du travail qui constituent des déterminants directs du processus de croissance :

- la protection de l'emploi d'une part dont l'enjeu consiste à garantir aux salariés une sécurité suffisante tout en ne faisant pas obstacle au processus de destruction créatrice qui est au cœur de la dynamique de croissance ;
- le taux d'activité d'autre part qui détermine, avec le facteur capital et le progrès technique, le taux de croissance potentiel de l'économie.

I. UNE PROTECTION DE L'EMPLOI COMPATIBLE AVEC LA DYNAMIQUE DE CROISSANCE

La protection de l'emploi en France présente trois limites principales :

- d'une part, elle est très inégale selon les salariés. Ainsi, l'introduction de formes plus précaires de contrats de travail (CDD et intérim) a eu pour effet de dualiser le marché du travail sans avoir un impact significatif sur le taux de chômage ;
- d'autre part, le dispositif actuel protège plus les emplois que les salariés. Ainsi, il limite la capacité des entreprises à réallouer la main d'œuvre en fonction des mutations économiques ou technologiques sans procurer un sentiment de sécurité parmi les salariés. En effet, la France est le pays où, à la fois, le niveau de protection de l'emploi et le sentiment d'insécurité sont très élevés.
- enfin, la protection de l'emploi repose essentiellement sur des dispositifs réglementaires ou judiciaires (exemple : le licenciement économique) et peu sur des mécanismes économiques qui garantissent pourtant une meilleure efficacité.

L'enjeu est donc double : parvenir à réunifier le marché du travail et penser un dispositif de protection de l'emploi qui ne soit pas un obstacle aux mouvements de réallocation des emplois qui sont inhérents au processus de croissance (10 000 emplois créés et supprimés chaque jour en France).

Dans ce contexte, deux pistes ont été plus particulièrement évoquées ces dernières années sans trouver toutefois encore de traduction concrète : l'instauration d'un contrat unique et la taxation des licenciements en contrepartie d'un allègement des procédures administratives et judiciaires.

A. Contrat de travail unique

1. Constat

Le marché du travail est aujourd'hui caractérisé par une importante dualisation avec d'un côté des salariés en CDI bénéficiant de protections élevées, et, de l'autre, des salariés sous statut plus précaire, CDD ou intérim. Cette dualisation présente de nombreux inconvénients :

- tout d'abord, la France a un taux d'emploi précaire parmi les plus élevés d'Europe (70% des embauches se font en CDD). En effet, les entreprises hésitent à recourir au contrat de droit commun et la législation encadrant le recours aux CDD et à l'intérim est souvent contournée ;
- en outre, les salariés sont inégaux face aux contrats précaires. Ainsi, les jeunes, les femmes et les peu qualifiés sont les plus représentés parmi les titulaires de CDD et les intérimaires.
- enfin, et surtout, cette forme de flexibilisation du marché du travail ne s'est pas traduite par une amélioration de la situation de l'emploi. Elle semble n'avoir eu pour conséquence qu'une dualisation du marché de l'emploi.

L'enjeu est donc de concevoir un dispositif de protection, qui, tout en étant adapté à des carrières plus volatiles, ne soit pas un facteur de segmentation du marché du travail.

2. Pistes de réflexion

Dans ce contexte, les propositions de réformes avancées depuis plusieurs années reposent sur l'idée qu'il est souhaitable de protéger les salariés et non les emplois comme c'est aujourd'hui le cas.

Le rapport Supiot de 1998 propose d'introduire des droits de tirage sociaux qui seraient acquis durant les périodes d'emploi, et qui donneraient aux travailleurs la possibilité de disposer d'un revenu pour pratiquer une activité rémunérée. L'objectif est de mieux concilier mobilité du travail et sécurité des travailleurs en lissant les droits sociaux et légaux pour faciliter le passage d'une situation à l'autre. Ainsi, le statut professionnel doit être déterminé non plus à partir de la notion restrictive d'emploi mais de la notion élargie de travail.

Dans la même perspective, le rapport Cahuc-Kramarz recommande la création d'un contrat de travail unique. Ce contrat possède trois caractéristiques principales :

- il s'agit d'un contrat à durée indéterminée. Le CDD est donc supprimé.
- en cas de rupture du contrat, l'employeur paye une indemnité, versée au salarié, et une contribution de solidarité, versée comme la contribution Delalande, aux pouvoirs publics. L'indemnité et la contribution sont proportionnelles à la rémunération totale perçue depuis la date de signature du contrat. En contrepartie du versement de la contribution, l'entreprise est déchargée de toute obligation de reclassement.
- la signature du contrat de travail offre l'assurance d'un accompagnement personnalisé et d'un revenu de remplacement en cas de perte d'emploi.

Il s'agit d'une proposition susceptible d'introduire des bouleversements très importants. Une analyse complémentaire et approfondie de cette hypothèse par la commission pourrait être envisagée.

B. « Taxation des licenciements »

1. Constat

La valeur sociale et la valeur privée des emplois sont aujourd'hui déconnectées en raison des modalités de contribution des entreprises à l'assurance chômage. En effet, les entreprises paient des contributions d'assurance chômage élevées mais basées sur leur masse salariale. Elles sont donc indépendantes de leur comportement en matière de licenciement. Par conséquent, les entreprises n'internalisent pas l'ensemble des coûts générés par les licenciements (perte de recettes fiscales et dépenses sociales induites) et peuvent être conduites à licencier plus qu'elles ne le feraient si elles supportaient l'ensemble des coûts associés à cette décision.

2. Pistes de réflexion

Dans leur rapport « Protection de l'emploi et procédures de licenciement », Olivier Blanchard et Jean Tirole préconisent d'introduire plus de fondements économiques dans la protection de l'emploi. L'idée consiste à responsabiliser les entreprises quant au coût social de leurs décisions de licenciement sans les décourager d'embaucher. Ils proposent qu'elles soient ainsi amenées à payer une « taxe » sur les licenciements, proportionnelle aux dépenses engagées par l'assurance chômage ou bien au nombre de licenciements. Un mécanisme de ce type est déjà en vigueur aux Etats-Unis (« experience rating »).

La contrepartie du dispositif de taxation des licenciements serait la simplification des démarches administratives et une diminution du rôle des instances judiciaires dans le processus de licenciement.

Le rapport Camdessus a repris cette idée sans toutefois en expliciter les modalités de mise en œuvre.

Pierre Cahuc et Francis Kramarz s'inscrivent également dans cette perspective et ont tenté de définir quelles pourraient en être les modalités pratiques. Ils proposent ainsi de diminuer la partie patronale de la cotisation UNEDIC sur la masse salariale, qui est actuellement de 4%, en faisant payer en contrepartie, une contribution aux entreprises qui licencient. Toutefois, ils ne sont pas favorables au dispositif où seules les entreprises qui licencient cotiseraient. Aux Etats-Unis par exemple, le coût du licenciement est pris en charge aux deux tiers par l'entreprise, la partie restante est mutualisée via le versement de cotisations.

Il est vraisemblablement nécessaire d'explorer plus avant l'opportunité ainsi que les modalités de mise en œuvre concrètes de cette proposition de réforme.

II. AGIR SUR LE TAUX D'ACTIVITE POUR ACCROITRE LE TAUX DE CROISSANCE POTENTIELLE

Le taux d'activité constitue un déterminant essentiel du taux de croissance. Les travaux récents sur l'emploi et le marché du travail ont mis en évidence notamment deux enjeux de première importance, l'emploi des seniors et l'emploi dans le secteur tertiaire, et suggéré des propositions de réformes qui pourraient être étudiées et qui ne concernent pas seulement le marché du travail.

Il est impossible, lorsque l'on évoque la question du taux d'activité, de ne pas aborder le problème de la sous activité des jeunes. Toutefois, il n'en est pas fait mention ici. D'une part, cette question est très liée à celle de l'éducation et de l'enseignement supérieur. Ces deux problèmes devraient probablement être traités en même temps. D'autre part, depuis le CPE, il n'y a pas eu de nouvelles propositions de réformes dans ce domaine.

A. Les gisements d'emplois dans le secteur tertiaire

1. Constat

D'après Pierre Cahuc et Francis Kramarz, la France dispose d'importants gisements d'emplois dans le secteur tertiaire. Si la France avait le même taux d'emploi que les Etats-Unis dans le commerce, l'hôtellerie et la restauration, elle bénéficierait de 3,4 millions d'emplois de plus.

La création d'emplois dans le secteur tertiaire se heurte aujourd'hui à plusieurs obstacles :

- tout d'abord, certains secteurs sont fermés à la concurrence en raison de barrières à l'entrée de nature réglementaire (exemples : les débits de boissons, hôtels, taxis, notaires,...) ;
- ensuite, certaines professions bénéficient de rentes liées à l'existence de *numerus clausus* qui ne se justifient plus vraiment (exemple : vétérinaires) ou bien à des diplômes professionnels avec des exigences très élevées (exemple : expert-comptable).

Il est parfois difficile de justifier l'importante réglementation dans ces secteurs au seul motif de la protection des consommateurs alors qu'elle a pour conséquences la constitution de rentes, des prix plus élevés pour le consommateur et un niveau d'emploi plus faible.

D'autre part, Pierre Cahuc et Michelle Debonneuil ont mis en évidence que le développement de l'emploi dans le secteur tertiaire se heurte également au coût encore trop élevé du travail non qualifié.

2. Pistes de réflexion

Le rapport Cahuc-Kramarz suggère un certain nombre de pistes de réformes pour mieux exploiter les emplois potentiels dans le secteur des services. En particulier, il propose d'introduire plus de concurrence dans des secteurs aujourd'hui très réglementés. Il s'agit de modifier les réglementations dont les justifications en termes de protection des consommateurs ne sont pas clairement établies. L'objectif poursuivi est d'accroître la concurrence afin de favoriser l'emploi. Il propose en particulier d'alléger ou de supprimer les barrières réglementaires à l'accès dans certains secteurs (exemples : le transport routier de marchandises, le transport aérien et les télécommunications) et d'ouvrir plus largement l'accès à certaines professions en reconsidérant certains diplômes (exemples : experts comptables, architectes, coiffeurs) ou bien le *numerus clausus* (exemples : kinésithérapeutes, vétérinaires).

La mise en œuvre de ce type de réformes est rendue difficile par le fait que les gains de ces réformes sont dispersés alors que les pertes sont concentrées sur ceux qui détiennent toute ou partie de ces rentes. Afin de surmonter cette contrainte d'économie politique, une piste, suggérée notamment par Charles Wyplosz et Jacques Delpla, consisterait à racheter systématiquement les rentes des personnes concernées. L'opportunité de mettre en œuvre, voire de généraliser, cette méthode d'accompagnement des réformes structurelles pourrait être soumise à la réflexion des membres de la commission.

D'autre part, Pierre Cahuc et Michelle Debonneuil proposent de poursuivre la politique de baisse de charges mais pour un éventail plus resserré. De façon plus générale, la politique d'allégement des charges, dont le coût annuel est supérieur à 1% du PIB, pourrait être réexaminée et en particulier la question de son recentrage.

B. L'emploi des seniors

1. Constat

Le taux d'emploi des seniors (55-64 ans) est en France d'environ 37%, soit 15 points inférieurs à la moyenne OCDE. La spécificité française tient surtout à la très faible activité de la tranche 60-64 ans, qui, avec un taux de 13%, est l'une des moins élevée du monde.

Avec les évolutions démographiques en cours (arrivée de la génération du baby boom à la retraite et augmentation de l'espérance de vie), cette situation n'est pas tenable à moyen terme :

- cela constitue une perte en quantité de travail disponible. Cela réduit en effet le taux de croissance potentielle du pays. La sous-activité des seniors représenterait une perte de 1,5% du PIB.
- elle représente une charge en termes de prestations distribuées et un manque à gagner en termes de prélèvements.

2. Pistes de réflexion

Un certain nombre de propositions de réformes concernent directement la question des retraites. Ainsi, le rapport d'Autume, Betbèze et Hairault recommande d'approfondir la réforme des retraites engagées en 2003. En particulier, il propose par exemple la suppression de toute limite d'âge absolue à l'activité et le recul de l'âge de la retraite compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie.

En outre, il fait, comme le rapport Camdessus, de l'autorisation sans restriction du cumul emploi-retraite, une condition indispensable à l'accroissement du taux d'activité des seniors.

La contribution Delalande (paiement d'une taxe par les entreprises licenciant des salariés de plus de 50 ans) fait l'objet de propositions divergentes. Il existe un consensus sur le fait que cette contribution introduit en définitive un biais dans les recrutements défavorable aux travailleurs de plus de 50 ans.

Deux options sont envisagées :

- Le rapport Cahuc-Kramarz suggère sa généralisation dans le cadre de l'instauration d'une contribution de solidarité acquittée par les entreprises qui licencient (*cf.* I-B).
- Le rapport Camdessus ainsi que le rapport d'Autume, Betbèze et Hairault proposent quant à eux sa suppression pure et simple.

Enfin, afin d'encourager le retour des seniors sur le marché du travail, le rapport d'Autume, Betbèze et Hairault recommande également, d'une part, de supprimer les dépenses de recherche d'emploi, et, d'autre part, d'instaurer des primes à l'embauche pour le recrutement de chômeurs seniors. Cette question pourrait être abordée dans le cadre plus large de l'examen de la politique d'allègement de charges.