

Commission pour la libération de la croissance française

Conduire et réussir les changements

VO d'un chapitre du rapport final

Le nouveau contexte économique et social conduit à réévaluer l'agenda des réformes. La crise oblige en effet à relever deux grands défis :

- le pays doit désormais mener de front la réduction des déficits et des réformes ambitieuses pour la croissance, alors que jusqu'à présent les finances publiques ont plutôt eu tendance à accompagner les réformes (baisses d'impôts, « dédommagement des perdants » ...)
- le double mouvement de réduction des déficits et de réforme doit rétablir la crédibilité des finances publiques et fortifier la reprise. Il ne doit pas pour autant « infliger » à la société une potion qui compromettrait la reprise.

Il convient donc d'approfondir l'ambition du premier rapport (cf. annexe) - en définissant un projet, et surtout une méthode, fondée sur une triple exigence :

- **une exigence de vérité** : convaincre que les réformes sont nécessaires et urgentes, même si l'impact favorable de certaines d'entre elles ne sera perceptible qu'à moyen terme ;
- **une exigence de légitimité** : convaincre par l'exemple que les responsables institutionnels (Etat, collectivités territoriales, partenaires économiques et sociaux) sont légitimes pour mener ces réformes. A cet égard, le traitement des sujets de gouvernance est fondamental pour asseoir la crédibilité de la réforme ;
- **une exigence de justice** : convaincre que les efforts et les gains sont équitablement répartis.

Cette note recense les conditions d'une mise en œuvre réussie de la réforme, regroupées autour de deux thèmes :

- **la cohérence des réformes** : cohérence des réformes entre elles, cohérence des réformes avec le projet européen, cohérence des réformes dans la durée ;
- **l'appropriation des réformes**, essentielle à la mobilisation générale et qui doit s'appuyer sur l'adhésion, le sentiment de justice, la confiance et la gouvernance.

1. Un projet d'ensemble pour la France à dix ans

Le programme de réformes doit à la fois présenter d'emblée une cohérence d'ensemble - croissance, emploi, dette - et être séquencé dans le temps pour fortifier la reprise et non la compromettre.

1.1. Une stratégie globale

a) Une stratégie globale des réformes présente deux intérêts.

Le premier intérêt est de permettre la prise en compte des interactions entre les réformes. Par exemple,

- la concurrence conduit à une baisse des rentes et des gains de pouvoir d'achat pour tous les consommateurs ; elle crée donc un contexte favorable à la réforme du marché du travail ;
- l'augmentation du taux d'emploi générée par l'allongement de la durée de vie active doit s'accompagner d'une politique de stimulation de l'emploi.

A l'inverse l'expérience montre que des réformes partielles qui ne s'inscrivent pas dans un projet d'ensemble peuvent s'avérer contre productives. Par exemple, les réformes partielles du marché du travail (recherche d'une plus grande flexibilité via le développement des contrats précaires) ont contribué à alimenter le "dualisme" salariés protégés/salariés précaires.

Le second intérêt est de mobiliser de manière cohérente les différentes démarches par la croissance (par exemple, le dispositif issu de l'Emprunt national) et par la réduction des déficits (la revue générale des politiques publiques, la conférence nationale des finances publiques...).

b) Une France, ancrée en Europe, capable de fixer le cap

Le programme de réformes français doit s'articuler avec l'ambition européenne de croissance affichée dans le processus de Lisbonne et revisitée dans les prochains mois. D'où l'importance pour la France d'identifier les thèmes sur lesquels elle entend peser dans les négociations.

Le débat actuel entre l'Allemagne et la France sur les stratégies qu'elles ont retenus pour leurs réformes internes au cours de la dernière décennie illustre les risques liés à des trajectoires divergentes qui peuvent parfois saper l'efficacité des réformes dans un pays particulier. La crise accroît la tentation de jouer le rôle de « passager clandestin » et de transférer le coût de l'ajustement sur les autres partenaires. Ce jeu non coopératif peut être à l'origine de pertes de bien-être importantes.

Dans un tel contexte, la formulation de la stratégie de réforme nationale doit à la fois intégrer les choix opérés par les pays avec lesquels la France entretient des relations économiques les plus denses (à commencer par les pays européens) et identifier les sujets qui devraient faire l'objet d'une **coordination accrue** des politiques économiques au niveau européen et dans le cadre du G20.

1.2. Une séquence de réformes ciblant en priorité la crédibilité des finances publiques et la reprise

a) Les impératifs de la réforme en temps de crise

Les réformes doivent nous aider à combler le retard conjoncturel lié au choc qui a frappé l'économie française pour garantir que les pertes d'activité et d'emploi conjoncturelles ne conduisent pas à des pertes d'activité et d'emploi structurelles, comme on a pu l'observer par le passé, après les chocs pétroliers notamment.

Dans le même temps, la crise rend la réforme d'autant plus difficile que la situation des finances publiques limite très fortement la marge redistributive dont ont bénéficié la plupart des gouvernements ayant réalisé des réformes par le passé. Et la crise renforce la tentation de chacun de transférer le coût d'ajustement à un autre acteur économique.

Il est donc indispensable de tenir compte de notre situation conjoncturelle afin de ne pas déprimer brutalement la demande de court terme au détriment de notre croissance de long terme. Ceci suppose de clairement hiérarchiser les réformes à mener immédiatement et planifier l'agenda des réformes en fonction d'une analyse de leur impact économique et social ainsi que sur la crédibilité des finances publiques.

b) Un rythme de réformes qui consolide et accélère la reprise

S'il peut générer de l'attentisme par rapport à une « thérapie de choc » qui vise l'immédiateté, le choix du déploiement dans la durée des réformes présente plusieurs avantages :

- il permet de fortifier la reprise, et non pas de la fragiliser ;
- il permet de gérer les transitions (si le capital physique ou humain est difficile à reconvertir), voire de mieux prendre en compte l'équité entre les générations ;
- il permet de gérer le fait que les coûts des réformes (remise en cause des positions acquises) apparaissent avant les bénéfiques (amélioration de l'activité et de l'emploi)
- il permet d'étaler dans le temps le dédommagement des éventuels perdants.
- il prend en compte les contraintes qui pèsent sur la capacité opérationnelle des pouvoirs publics à mener les réformes, du fait notamment de l'important travail de concertation et de mobilisation en amont de la décision politique, des goulots d'étranglement dans la prise de décision (processus législatif) et des défis importants d'exécution de la réforme.

L'analyse des exemples étrangers de réforme (cf. annexe 2) montrent bien combien la définition d'une bonne séquence des réformes est essentiel, quelque soit le modèle de réformes retenu :

- la réforme globale sur tous les fronts en même temps mais menée dans la durée : exemples des gouvernements de Göran Persson en Suède (1993-1998) ou Jacques Lafleur au Canada (1993-1998) ;
- la focalisation sur la réforme du marché de l'emploi et sur l'amélioration de la productivité des entreprises. C'est notamment le cas par exemple de l'agenda de réformes structurelles conduites par G. Schroeder (en particulier, réforme « Haartz » du marché de l'emploi en Allemagne)
- la focalisation sur un nombre limité de réformes à fort potentiel sur la croissance de long terme en interagissant entre elles (marché de l'emploi, éducation...) ; exemple de

la plateforme du second gouvernement Blair focalisée sur 3 chantiers majeurs (sécurité des personnes, éducation primaire, accès aux soins)

c) Une esquisse de séquence

Dans cette optique, il pourrait paraître souhaitable de privilégier à court terme les réformes qui améliorent la position budgétaire relative de la France à moyen terme (réforme des retraites par exemple) en les combinant avec la poursuite de réformes pro-concurrentielles à faible coût et qui ont des effets importants sur le pouvoir d'achat et la demande.

- En parallèle serait menée une réforme du marché du travail, décisive pour préserver le potentiel de croissance de long terme ;
- Cette stratégie devrait se fonder sur une réforme en profondeur de la gouvernance.

2. Organiser la mobilisation générale

Le défi est triple : convaincre les acteurs clés de l'enjeu des réformes, les associer à la définition de ces réformes, les mobiliser pour la mise en œuvre des réformes.

Les analyses conduites par l'OCDE montrent que la stratégie de conduite des réformes, et en particulier la durée de préparation et le mode de concertation, ont un impact significatif, à la fois sur leur succès à court terme et leur impact à long terme. Les expériences de nos partenaires montrent qu'il faut choisir selon les domaines entre deux types de réformes qui ont des implications culturelles et sociales très fortes :

- la réforme « à la hussarde » (exemple de la revue générale des politiques publiques conduite par J. Lafleur au Canada (1993-1998) avec des décisions unilatérales de supprimer certains pans entiers de l'administration et des missions jusqu'alors assumées par l'Etat) ;
- la réforme négociée (exemple de la réforme de la formation professionnelle conduite par P. Rasmussen).

2.1. Au départ, le choc d'opinion

La pédagogie de la réforme doit s'appuyer sur deux messages:

- on réforme pour améliorer le bien-être collectif et non pas seulement pour répondre à la contrainte extérieure, à l'insoutenabilité des finances publiques ou à la crise ;
- on réforme car le coût de non réforme (illustré par notre scénario 2020) est insupportable, socialement et politique.

Les travaux de l'OCDE montrent bien que les réformes pour qu'elles réussissent doivent se fonder sur une conscience collective que celles-ci sont indispensables et forment un tout cohérent qui fait sens.

Ceci suppose une communication convaincante qui puisse s'appuyer sur un choc de vérité, établi à partir des coûts du statu quo. La difficulté majeure vient d'ailleurs que les coûts de la non réforme sont des coûts d'opportunité qui pèsent souvent sur des acteurs non identifiés ou faiblement représentés (générations futures, entreprises naissantes, exclus du marché du travail...) alors les coûts des réformes pèsent sur des acteurs parfaitement identifiés qui ont souvent un poids social et politique bien plus grands (professions bénéficiant de rentes historiques, monopoles, insiders du marché du travail ...).

Un ou plusieurs **thèmes fédérateurs**, porteurs de sens et de dynamisme devraient ressortir des propositions de la Commission pour entraîner l'opinion (mobilisation générale, emploi). La stratégie de réforme doit pouvoir s'appuyer sur une "vision" qui sera traduite en objectifs partagés et expliquée à travers un nombre restreint de messages forts portés auprès de l'ensemble des publics cibles (citoyens, agents publics et relais d'opinion).

2.2. Au cœur de la réforme, l'intérêt : on a tous à y gagner

L'échec de multiples tentatives de réformes menées en France tient notamment au **sentiment commun d'avoir plus à perdre qu'à gagner au changement**. Faute d'identification claire des gains que pourra procurer la réforme, le statu quo est considéré comme l'option la plus rassurante. Il en résulte une « vitrification » des trajectoires individuelles, un gel du système de redistribution qui fige les inégalités plus qu'il ne les corrige.

La plupart des réformes profitent à tous, mais de façon diffuse et indirectement perceptible, tandis qu'elles remettent en cause quelques rentes ciblées, causant des pertes concentrées qui favorisent l'effet de coalition pour s'opposer à la réforme, suivant une logique inspirée des thèses de Rawls plutôt que de l'approche utilitariste.

Certes, les réformes conduisent à des **perdants**, notamment dans le cas des réformes partielles :

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

Dans cette perspective, les réformes pour être acceptées doivent respecter le **principe d'équité** dans ses différentes dimensions qui peuvent se décliner de plusieurs manières :

- équité intergénérationnelle ;
- équité verticale ;
- équité orientée vers les plus démunis, les plus fragiles.

Dès lors, au moment de l'élaboration des réformes, se pose donc la question de savoir comment **prendre en compte l'ensemble des intérêts**, et notamment ceux des générations futures ou des personnes non représentées (les jeunes, les personnes hors systèmes ou qui ne s'expriment plus).

2.3. La confiance dans la contribution et l'implication de chacun

Le sentiment de justice doit être le socle d'un retour de la confiance qui permette de **sortir d'une société** qui, comme l'ont souligné Algan et Cahuc en 2007, se caractérise par un **manque de confiance** des Français entre eux et des Français à l'égard de leurs institutions.

Ce double constat a traditionnellement pour effet de bloquer la réforme en France. Il a pour origine, selon Algan et Cahuc :

- le **corporatisme** qui consiste à octroyer des droits sociaux associés au statut et à la profession de chacun, segmentant la société, opacifiant les relations sociales et favorisant donc la recherche de rentes, entretenant la suspicion mutuelle et minant les mécanismes de solidarité ;

- l'étatisme, qui régleme l'ensemble des domaines de la société civile, vidant le dialogue social de son contenu et entravant la concurrence.

Il s'agit de présenter le visage de la France d'après la réforme, par des promesses concrètes (chiffrage de l'impact du point de croissance supplémentaire), des rêves rassembleurs (optimisme collectif), des espoirs stimulants (*success stories* à mettre en avant).

L'exemplarité de la « classe dirigeante » est essentielle au succès de la réforme, pour porter la marque d'une ambition collective et d'un effort partagé.

2.4. La révolution de la gouvernance

Les réformes ne sont considérées comme acceptables que quand elles sont conduites par des acteurs légitimes.

Le premier rapport de la Commission avait ainsi justement insisté sur l'importance cruciale de « l'Administration de la réforme », qu'elle concerne d'ailleurs les administrations et opérateurs publics (Etat, organismes du secteur social, collectivités locales ou établissements publics), les partenaires sociaux mais également les entreprises privées, qui sont clairement vecteurs de certaines des réformes proposées par la Commission.

La stratégie de réforme doit s'appuyer sur une **nouvelle gouvernance** dont la mise en œuvre peut être neutre d'un point de vue budgétaire, mais qui structure le champ dans lequel les acteurs prennent leurs décisions et interagissent.

Doivent notamment être abordés :

- la clarification des responsabilités entre l'Etat, les collectivités territoriales, les partenaires sociaux (exemples de la politique de l'emploi ou de la formation professionnelle) ;
- la prolifération des organismes parapublics (autorités administratives indépendantes) qui rendent illisible et inefficace l'action publique ;
- la gouvernance de la protection sociale
- un lien plus systématique entre décideur et payeur ;
- la définition du champ et des incitations au dialogue social et à la concertation ;
- une place plus importante donnée à l'expérimentation et à l'évaluation. Il faut savoir lancer des projets, mais aussi arrêter les projets qui ne marchent pas.

Annexe 1

Rappel des principes et règles de méthode définis par la Commission pour la libération de la croissance française dans son premier rapport

➤ Les principes

- Réformer *vite et massivement*

Le rapport préconisait de lancer dans un délai « raisonnable » un ensemble de mesures nécessitant l'engagement *de tous*, et non seulement de l'Etat, compte tenu des pouvoirs transférés au marché, à l'Union européenne, aux collectivités territoriales, à des autorités indépendantes.

- Selon des *principes d'équité*

Pour que tous soient gagnants, trois principes d'équité étaient affirmés :

- la réforme doit concerner **toutes les catégories sociales et professionnelles** ;
- les acteurs **les plus fragilisés** doivent être les mieux accompagnés ;
- les effets de la réforme doivent être évalués dans la durée, en **priorité du point de vue des victimes de la situation actuelle** (jeunes, chômeurs, plus pauvres, exclus).

- Un *projet d'ensemble*

Les réformes proposées constituaient un plan global, chaque mesure devant contribuer à la réussite de l'ensemble.

➤ Les éléments de méthode pour la conduite de la réforme

- Un *pilotage au plus haut niveau de l'Etat* ; les mesures avaient vocation à être portées par le Président de la République et le Premier ministre ;
- Des *responsables* ; chaque ministre devait recevoir une feuille de route personnalisée complétant sa lettre de mission et reprenant l'ensemble des décisions relevant de sa compétence ;
- La *responsabilité de la société dans son ensemble* ; le rapport soulignait l'impératif d'appropriation par les partenaires sociaux, les entreprises, les citoyens ;
- Un *calendrier et un plan opérationnel* pour chacune des 20 décisions fondamentales ;
 - L'ensemble des décisions devaient être prises entre avril 2008 et juin 2009.
 - Chacune des 20 décisions fondamentales faisait l'objet d'un calendrier spécifique.
 - Etaient également identifiés des pilotes portant l'impulsion du changement, des pivots en charge de mener à bien les évolutions et des partenaires clés pour accompagner le changement.
- Un *dispositif de suivi* ; le rapport proposait la mise en place d'une cellule de suivi placée auprès du Premier ministre, chargée de mettre en place les tableaux de suivi des décisions et de mesure des résultats.
- Des *dispositifs visant à « rendre compte » au plus grand nombre* ; publication semestrielle de rapports d'étape, audit semestriel de la mise en œuvre opérationnelle et des impacts, réunion trimestrielle de la Commission.

Annexe 2

Les conditions de réussite de la réforme

Cette fiche analyse trois conditions de réussite de toute réforme :

- l'adhésion, par la prise de conscience de la **nécessité** de réformer ;
- l'appropriation, par la prise de conscience de l'**intérêt** individuel et collectif à réformer ;
- l'implication, par la **confiance** dans l'équité des efforts demandés et par le caractère transparent et participatif du processus d'élaboration de la réforme.

La combinaison de ces trois facteurs-clés souligne l'importance de la **pédagogie de la réforme, qui doit à la fois encourager (les objectifs sont réalisables) et mobiliser (ne pas atteindre ces objectifs aurait des conséquences).**

Pour chacun de ces trois piliers de la réforme, seront successivement présentés :

- des éléments d'explication du retard, des réticences, du refus de se rendre à l'évidence qui ont mis à mal la plupart des tentatives de réforme d'envergure en France depuis plusieurs décennies ;
- des exemples concrets montrant les succès obtenus par nos partenaires à l'étranger (notamment l'Allemagne qui, partant d'un modèle social proche du nôtre, a su faire évoluer ses structures économiques en peu de temps et, apparemment, avec des résultats rapides en matière de croissance) et les enseignements qui peuvent en être tirés ;
- des pistes de propositions pour mobiliser les Français autour des réformes, en prenant appui et inspiration, le cas échéant, sur les succès déjà obtenus dans certains domaines.

1. A l'origine de la réforme, un choc d'opinion

1.1. Ça n'a pas encore marché en France : pourquoi ?

Il est très rare qu'un projet de réforme bénéficie d'un fort soutien populaire en France¹. Un diagnostic largement partagé sur la nécessité des réformes fait généralement défaut. Trois raisons principales peuvent être avancées :

- la culture politique et les mécanismes de dialogue social favorisent plus les positions confrontationnelles et stéréotypées, voire dogmatiques, que l'émergence d'un consensus transpartisan ;
- malgré le débat récurrent sur le « déclin français », la France n'a pas connu de crise grave brutalement ressentie dans la vie quotidienne qui l'aurait conduite à franchir le seuil de déclenchement du sursaut. Cette relative

¹ Seuls des succès ponctuels et partiels peuvent être relevés (sur la question des retraites notamment, depuis 1991).

immunité face à des variations cycliques trop importantes est notamment due à la résilience de sa demande interne, notamment la consommation des ménages, qui constitue en quelque sorte un matelas incompressible amortissant les fluctuations conjoncturelles à la baisse ;

- les thèmes mis en avant dans notre pays pour créer un choc d'opinion se sont concentrés sur question de la dette publique (Cf. « faillite »). Il s'agit là toutefois d'une thématique relativement abstraite - les montants, au demeurant considérables, cités dans le rapport Pébereau n'ont pas forcément une résonance claire dans l'opinion - et dont la force de conviction peut être quelque peu affaiblie par le fait que l'endettement public de la France est d'un ordre de grandeur comparable à celui de l'Allemagne et des Etats-Unis, tandis que la signature de l'Etat sur les marchés continue d'être notée AAA.

1.2. Ça a marché à l'étranger : pourquoi ?

La totalité des pays ayant entrepris des réformes avec succès s'est appuyée sur un choc d'opinion : la nécessité d'entreprendre des réformes s'est imposée d'elle-même en raison de l'accumulation de mauvais résultats économiques, de crises sociales ou de crises politiques qui ne laissaient persister aucune ambiguïté sur le caractère inéluctable des changements structurels à opérer.

Le cas de la Suède est, à cet égard, particulièrement éclairant. L'impulsion en faveur des réformes y a été donnée à la suite d'une période marquée par des résultats économiques catastrophiques : deux années de croissance négative en 1992 et 1993 (resp. -1,2% et -2%), un déficit budgétaire abyssal (-11,8% du PIB en 1993) et une dette publique en progression explosive (46% du PIB en 1990 ; plus de 80% du PIB en 1994). Le fait qu'il s'agisse d'un pays de taille relativement petite a pu faciliter la coordination entre acteurs économiques et sociaux.

L'Allemagne présente une configuration proche, même si les difficultés économiques y ont été d'une moindre ampleur. De 1995 à 2004, l'Allemagne a ainsi connu une croissance moyenne inférieure de près d'un point à celle de la zone euro. De 2001 à 2004, la croissance cumulée y a été de moins de 2,5%, avec une année de recul du PIB en 2003 (-0,2%). A cette atonie persistante de la croissance s'est ajoutée une dégradation de la balance des transactions courantes, négative de 1997 à 2001. Ces mauvais résultats ont été ressentis de façon particulièrement vive dans un pays où la prospérité économique a été étroitement associée à la démocratie : depuis les années 1950 pour l'Allemagne de l'Ouest, depuis 1990 pour l'Allemagne de l'Est. Certes, dans un premier temps, les difficultés ont été mises sur le compte de la réunification et de ses conséquences. Mais il est apparu à partir de la fin des années 1990 que la réunification n'expliquait pas tout et que l'Allemagne était en train de devenir, selon une expression alors souvent utilisée dans la presse, la « lanterne rouge » de l'Europe. Dans ce contexte, un pas important a été franchi en 2002, lorsque le Chancelier Schröder a reconnu que la réunification n'était pas la seule coupable et que des réformes du modèle de l'« économie sociale de marché » étaient désormais nécessaires.

On pourrait multiplier les exemples de ce type, de la réforme de la fonction publique en Italie, qui s'appuyait sur un mécontentement de plus en plus manifeste de la population face aux faibles performances de l'administration, aux réformes du marché du travail en Espagne, entreprises à un moment où le pays comptait près de 20% de chômeurs.

La prise de conscience de la nécessité de réformer pour s'adapter à un environnement en mutation rapide sous l'effet de la mondialisation a souvent été portée par les jeunes ayant effectué une expérience d'immersion à l'étranger relativement longue (1 an), préalable à l'entrée à l'université (comme en Suède, mais aussi parfois en Allemagne) ou postérieure au service national (comme en Israël).

En outre, plusieurs plans de réforme menés avec succès à l'étranger, par exemple au Canada sous l'impulsion du Premier Ministre Jean Chrétien, ont mis en avant le thème de la solidarité intergénérationnelle.

1.3. Ça peut marcher en France : comment ?

Un exemple de réussite en France sur lequel il est possible de capitaliser :

- *les réformes des retraites menées en 1991 et en 2003*

Le « choc d'opinion » pourra être suscité par un mouvement irrationnel, d'ordre émotionnel. Les ressorts du rêve pourront être mobilisés : il s'agit de rassembler autour d'aspirations communes fondant un projet de société, porteur et de nature à dépasser les égoïsmes.

Ainsi, de même que nous nous préoccupons de plus en plus de l'état dans lequel nous laisserons la planète à nos enfants, nous pourrions nous interroger sur le legs économique et social que nous leur transmettrons. Il s'agit ici de généraliser notre conscience environnementale (émergente) à tout le champ de la solidarité intergénérationnelle, qui porte en premier lieu sur l'enjeu de la dette publique (qui peut susciter une mobilisation transpartisane), notamment sociale (prise de conscience du financement de nos consultations médicales actuelles par le travail futur de nos petits-enfants).

Un argument supplémentaire pourraient être particulièrement mobilisateur : la prospérité de la France (donc des Français) n'est pas un acquis social. Il y a 25 ans, la richesse par habitant des britanniques était inférieure d'un quart à celle des Français ; elle lui est aujourd'hui supérieure de 10%. Un différentiel de croissance de quelques dixièmes de points chaque année conduit à des écarts qui se creusent rapidement, y compris entre pays développés.

2. Au cœur de la réforme, l'Intérêt : on a tous à y gagner

2.1. Ça n'a pas encore marché en France : pourquoi ?

L'échec de multiples tentatives de réformes menées en France tient notamment au sentiment commun d'avoir plus à perdre qu'à gagner au changement. Faute d'identification claire des gains que pourra procurer la réforme, le statu quo est considéré comme l'option la plus rassurante. Il en résulte une vitrification des trajectoires individuelles, un gel du système de redistribution qui fige les inégalités plus qu'il ne les corrige.

La plupart des réformes profitent à tous, mais de façon diffuse et indirectement perceptible, tandis qu'elles remettent en cause quelques rentes ciblées, causant des pertes concentrées qui favorisent l'effet de coalition pour s'opposer à la réforme, suivant une logique inspirée des thèses de Rawls plutôt que de l'approche utilitariste.

Les réformes se heurtent également à une forme de schizophrénie des Français qui sont désireux de tirer le bénéfice des avantages de la mondialisation dans leur vie quotidienne (baisse des prix, élargissement de l'offre, démocratisation des voyages...) sans accepter les contraintes qui en sont la contrepartie inévitable (pression concurrentielle, exigence de compétitivité).

De même, l'attention de l'opinion publique est focalisée sur les destructions d'emplois, en particulier sur les « plans sociaux » (devenus plans de sauvegarde de l'emploi), alors qu'ils représentent moins de 5% des pertes d'emploi. Il en ressort une méconnaissance du « bouillonnement » qui caractérise le fonctionnement du marché du travail, occultant le fait qu'en moyenne, un emploi créé correspond à cinq mouvements (trois créations, deux destructions).

2.2. Ça a marché à l'étranger : pourquoi ?

Selon l'expression de Robert Rubin, la croissance est « la marée qui élève tous les bateaux du port ». Tous les pays qui se sont mobilisés pour entreprendre des réformes redynamisant leur croissance potentielle ont clairement mis en avant la pertinence de ces choix et leurs retombées positives pour le plus grand nombre, pour les générations à venir ou pour le mieux être.

Cette inscription dans une dynamique de long terme traduit le fait que la réforme ne s'effectue pas pour solde de tout compte : les pays qui ont su surmonter leur difficultés structurelles et tirer parti des opportunités offertes par la mondialisation sont ceux qui sont capables de s'adapter constamment. Il s'agit donc de faire émerger dans la société une culture du changement (Cf. intervention de M. Kaspar lors de la réunion de l'atelier tenue le 9 octobre dernier).

2.3. Ça peut marcher en France : comment ?

Un exemple de réussite en France sur lequel il est possible de capitaliser :

- *le succès de nombreuses entreprises françaises, qui se situent parmi les leaders mondiaux dans leur spécialité et sont considérées à l'étranger comme des modèles de stratégie et de management*

Un message d'accompagnement clair doit être promu : tout citoyen attaché au modèle social français a intérêt à la réforme (prise en compte réaliste de l'effet de ciseaux démographique et du caractère déresponsabilisant de la gestion actuelle des dépenses de santé). C'est en modernisant notre système de redistribution que nous pourrons le préserver. L'absence de réformes condamnerait notre capacité à mettre en pratique nos préférences collectives et la qualité de vie à laquelle nous sommes attachés.

Pour que chacun comprenne la logique et l'intérêt de la réforme et puisse en devenir un acteur, il est également crucial de développer la culture économique et l'esprit d'initiative.

Il s'agit de réhabiliter certains concepts après avoir atténué l'image négative qu'ils véhiculent :

- la concurrence, qui peut être promue, en transposant les valeurs de la compétition sportive, comme l'outil de l'égalité des chances, de l'accessibilité à chacun, du brassage, du respect des règles, du partage de la valeur ajoutée en faveur du consommateur. La concurrence est un pacte social qui concourt à l'efficacité et permet le financement collectif de mécanismes d'assurance ;

- la flexibilité et la fluidité du marché du travail. L'avenir ne sera pas l'emploi à vie mais la succession de plusieurs emplois entre lesquels le chômage ne durera pas.

3. La confiance dans la contribution et l'implication de chacun

3.1. Ça n'a pas encore marché en France : pourquoi ?

Le corporatisme sur lequel repose le système français de protection sociale a progressivement abouti à un éclatement, une différenciation et une sectorisation des régimes applicables. Il entraîne une double crise de confiance :

- le manque de lisibilité alimente le sentiment de resquille généralisé ou à tout le moins d'inégalités masquées, favorisant la méfiance et l'incivisme (notamment socialo-fiscal) ;
- l'incertitude sur la pérennité du financement favorise l'apparition d'un effet d'équivalence néo-ricardienne.

En outre, les processus d'élaboration de projets de réforme sont généralement peu transparents et font rarement appel à la négociation.

Lorsqu'elle a lieu, la négociation est parfois rendue difficile par la méconnaissance de données statistiques qui pourraient mettre en évidence une zone de convergence d'intérêts. Par exemple, s'agissant de l'assurance-maladie, sachant qu'un médecin généraliste prescrit en moyenne 4 fois plus que ce qu'il gagne (net de frais), une réduction négociée et concertée de 10% du montant des prescriptions permettrait une augmentation des honoraires de 40%, à coût constant.

Dans l'ensemble, la mobilisation d'experts et plus largement de la société civile est entravée par l'accessibilité problématique d'un certain nombre de données :

- les statistiques relatives aux politiques de l'emploi, éparpillées entre l'UNEDIC, l'ANPE et l'Etat, ne sont pas toujours compatibles entre elles et sont souvent difficilement accessibles pour les chercheurs. Il arrive que ces derniers renoncent à les collecter, préférant poursuivre leurs travaux sur des données étrangères. Dans ces conditions, l'évaluation de la politique de l'emploi suivie dans notre pays apparaît spécialement problématique, de même que la formulation de recommandations documentées sur les mesures à mettre en œuvre ;
- le cas de figure précédent vaut aussi pour les données fiscales, dont un bon nombre ne sont pas publiques, ce qui ne favorise pas le développement de recherches au sujet de l'efficacité des nombreux dispositifs d'incitation fiscale dont notre pays s'est doté ;
- enfin, dernier exemple de cette liste non limitative, il n'existe pas de données fiables pour retracer l'effort financier fait en matière de formation professionnelle ; le document d'explication accompagnant la loi de finances relatif à la formation professionnelle (« jaune budgétaire ») évalue ce montant à 25 milliards d'euros, mais les spécialistes du secteur s'accordent à considérer ce chiffre comme très erroné. Une commission spécialisée du Conseil national de la formation tout au long de la vie a bien été chargée d'établir le compte exact de ces dépenses : au bout de deux ans de travaux, elle n'y est pas encore parvenue, ce qui donne une idée de la difficulté de la

tâche et de l'impossibilité actuelle d'utiliser des données fiables pour évaluer les politiques publiques dans ce domaine.

Enfin, la crédibilité de la politique économique et la confiance dans les mesures de réforme annoncées sont à la fois :

- altérées par la sédimentation et l'empilement des plans de réforme successifs, conçus sans cohérence comme autant de vagues et de modes dont chacune éclot « en attendant la prochaine » ;
- et affectées par l'illusion de l'impact du policy-mix conjoncturel sur la croissance. En France, souvent, la publication de chiffres de croissance trimestrielle décevants est suivie de l'annonce de la mise en place de dispositifs de saupoudrage censés relancer l'activité économique à court terme : ils sont peu efficaces et coûteux à la fois pour les finances publiques et pour la crédibilité des pouvoirs publics.

3.2. Ça a marché à l'étranger : pourquoi ?

L'exemple de l'Allemagne peut être utilisé pour montrer comment, en un temps relativement restreint - 2002-2004 -, un gouvernement est parvenu à faire accepter des réformes importantes de la protection sociale et du marché du travail. L'une des clés de la réussite des réformes en Allemagne a été l'obtention d'un degré élevé de consensus populaire ; lorsque la Commission Hartz, chargée en 2002 de formuler les propositions relatives à la réforme du marché du travail, a rendu ses conclusions, elle a pu s'appuyer sur un soutien massif de l'opinion sur le principe des réformes (de l'ordre de 70% selon les sondages de l'époque).

Trois facteurs essentiels de réussite peuvent être identifiés :

- un travail de préparation en amont, impliquant une mobilisation des experts (sciences sociales, économie) pour parvenir à un consensus sur les réformes souhaitables ;
- l'implication de la société civile dans la formulation des recommandations ;
- un important effort de communication sur les marges de manœuvre libérées par les réformes.

a) La mobilisation d'une forte expertise scientifique en amont

Les réformes du marché du travail allemand se sont appuyées sur un ensemble de travaux d'experts : économistes, spécialistes de sciences sociales. Cette réflexion, souvent suscitée par l'Etat fédéral, a permis l'apparition d'un premier stade de consensus.

Plus largement, l'Allemagne a recours systématiquement à une expertise indépendante pour porter un diagnostic sur la situation du pays : deux fois par an, au printemps et à l'automne, un comité de 5 économistes (les présidents des 5 principaux instituts de conjoncture allemands) rend public un rapport dans lequel un tableau de l'économie allemande est brossé, la politique économique du gouvernement évaluée - et souvent durement critiquée - et des perspectives de réforme esquissées. Ce rapport - dit « rapport des 5 sages » - a eu un impact très important sur l'orientation du débat public en Allemagne au cours des dernières années ; par le pluralisme de sa composition, le comité dispose d'une image d'indépendance incontestable.

b) La participation de la société civile à la formulation des solutions

En Allemagne, la formulation des recommandations de réforme du marché du travail a été faite non par le gouvernement mais par une commission indépendante formée en 2002 et présidée par M. Hartz, à l'époque directeur des ressources humaines de Volkswagen. Cette commission était composée en majorité de représentants du monde économique, de partenaires sociaux et d'universitaires. Missionnée par le Chancelier qui s'était engagé à respecter les résultats de ses travaux, elle a tellement incarné les réformes du marché du travail aux yeux des Allemands que les lois découlant de ses travaux ont été désignée sous le nom de lois « Hartz ».

L'indépendance de cette commission, son caractère pluraliste et son implication directe dans la formulation des recommandations - *dont le gouvernement avait annoncé qu'il en respecterait la teneur, au moins pour l'essentiel* - ont été des facteurs importants dans l'acceptation de la réforme.

c) Une importante communication sur les marges de manœuvre libérées par les réformes

Au moment où les réformes les plus impopulaires ont été décidées (réforme du marché du travail, réduction de certains pans de couverture sociale), le gouvernement allemand a mené une importante campagne de communication sur une deuxième phase de réformes, davantage tournées vers l'avenir : soutien à la recherche, renforcement des moyens de l'université... L'avantage était de montrer ce qui deviendrait possible *dans un deuxième temps*, une fois regagnées les marges de manœuvre résultant du premier train de réformes.

3.3. Ça peut marcher en France : comment ?

Un exemple de réussite en France sur lequel il est possible de capitaliser :

- *l'expertise scientifique mobilisée lors du lancement de la filière nucléaire, dont le développement a été couronné de succès par la suite*

Les exemples étrangers mettent en évidence l'importance du marketing de la réforme, par la fixation d'objectifs clairs. Il s'agit de présenter le visage de la France d'après la réforme, par des promesses concrètes (chiffrage de l'impact du point de croissance supplémentaire), des rêves rassembleurs (optimisme collectif), des espoirs stimulants (*success stories* à mettre en avant).

L'exemplarité de la « classe dirigeante » est essentielle au succès de la réforme, pour porter la marque d'une ambition collective et d'un effort partagé.

Une réflexion sur l'accroissement de l'audience syndicale et l'amélioration de leur capacité d'expertise ne peut être absente de celle portant sur la pédagogie de la réforme. La France doit se doter de mécanismes institutionnels permettant de porter le discours de la réforme au plus près de la société civile et favorisant l'apparition du consensus. Les corps intermédiaires doivent être un pivot de la réforme.