

CONFIDENTIEL

Mise en œuvre du Rapport et nouveaux enjeux liés à la crise

COMMISSION POUR LA LIBERATION DE
LA CROISSANCE FRANÇAISE

Le 4 décembre 2008

Ce rapport est exclusivement destiné aux membres de la CLCF. Il ne peut être diffusé, cité ni reproduit, intégralement ou partiellement, sans l'accord préalable écrit de McKinsey & Company.

Confidentiel

Note préparatoire pour la réunion du 4 décembre

Mise en œuvre du Rapport et nouveaux enjeux liés à la crise

*Commission pour la Libération de la Croissance
Française*

I. Le plan d'actions prévu par le Rapport est dans l'ensemble bien engagé. Ses effets devraient permettre de mieux résister à la crise

Le Rapport prévoit des mesures de nature structurelle permettant d'améliorer la trajectoire de croissance du pays et de mieux résister à la crise.

- La crise actuelle ne remet pas en cause le besoin identifié par la commission de « réformer vite et massivement ». Les objectifs définis soit réapprendre à envisager l'avenir avec confiance, sécuriser pour protéger, préférer le risque à la rente, libérer l'initiative, la concurrence et l'innovation, sont toujours prioritaires pour libérer la croissance française.
- La mise en œuvre des mesures du Rapport conduira à améliorer le rythme de croissance de long terme de la France, et à orienter la dépense publique vers les investissements les plus productifs en termes de croissance et d'emploi.

La mise en œuvre du Rapport est dans l'ensemble bien engagée même si certaines mesures n'ont pas été déployées

- **138 décisions sont mises en œuvre, ou en cours de mise en œuvre, dans un esprit fidèle au rapport :**

– Partie 1 — Participer pleinement à la croissance mondiale

Libre choix de la scolarisation des enfants, investissement budgétaire autour de 10 pôles universitaires, généralisation des stages en université, réforme du statut de l'enseignant-chercheur, plan de développement du numérique, investissement sur les énergies renouvelables, réforme des ports...

– Partie 2 — Des acteurs mobiles et sécurisés

Effort sur la réduction des délais de paiement, Réforme de la représentativité syndicale, mise en place de la rupture à l'amiable, liberté de report du départ à la retraite, création d'une Haute Autorité de la concurrence unique et aux pouvoirs renforcés, réforme de l'urbanisme commercial et des pratiques commerciales, réforme des professions du droit...

– Partie 3 — Une nouvelle gouvernance au service de la croissance

Mise en place d'objectifs pluriannuels de dépenses publiques, plus forte mobilité entre les fonctions publiques, développement du rescrit social et fiscal, plafonnement des niches fiscales, contrôle renforcé des bailleurs sociaux, généralisation des Agences Régionales de Santé et modernisation de la gouvernance des hôpitaux, création d'un « fonds souverain »...

- **48 décisions sont partiellement mises en œuvre**

– Partie 1 — Participer pleinement à la croissance mondiale

Augmentation du nombre d'éducatrices de crèches, renforcement de l'encadrement des étudiants en licence, stimulation de la recherche privée et rapprochement entre les laboratoires et les entreprises...

– Partie 2 — Des acteurs mobiles et sécurisés

Possibilité de déroger à la durée du temps de travail à partir d'un accord majoritaire dans l'entreprise...

– Partie 3 — Une nouvelle gouvernance au service de la croissance

Non-remplacement de 2 fonctionnaires sur 3, réforme des grands corps de l'Etat, organisation régionale de la carte sanitaire...

- **44 décisions font l'objet de concertations**

– Partie 1 — Participer pleinement à la croissance mondiale

Répartition équitable du dividende numérique, octroi aménagé d'une 4^{ème} licence mobile, réforme de la distribution de la presse quotidienne, développement d'une politique européenne de l'énergie, montée en puissance d'une fiscalité verte, réforme de la gouvernance et des règles financières et comptables de la place financière de Paris, stimulation du secteur des services à la personne...

– Partie 2 — Des acteurs mobiles et sécurisés

Plan pour favoriser l'entrepreneuriat et le tutorat dans les banlieues défavorisées, réforme de la formation professionnelle, remise à plat du système de remplacement et d'indemnisation des chômeurs, introduction des actions de groupe...

- Partie 3 — Une nouvelle gouvernance au service de la croissance

Refonte de l'organisation territoriale de la France, incitation à une meilleure répartition des médecins sur le territoire, révision des règles prudentielles dans la finance et l'assurance...

- **68 décisions n'ont a pas eu de suite jusqu'à présent**

- Partie 1 — Participer pleinement à la croissance mondiale

Renforcement des formations en alternance, création d'une agence de services aux entreprises de moins de 20 salariés, création d'un indicateur d'attractivité de la place financière de Paris publié chaque trimestre, revalorisation de la rémunération des apprentis...

- Partie 2 — Des acteurs mobiles et sécurisés

Octroi d'une prime de mobilité aux salariés déménageant...

- Partie 3 — Une nouvelle gouvernance au service de la croissance

Définition de crédits limitatifs pour l'assurance-maladie, évaluation des agents du service public par les usagers, systématisation des études d'impact avant tout projet de loi ou de règlement, rattachement d'un Office du budget à Matignon, limitation organique du nombre de ministres, compensation systématique en effectifs et en moyens pour tout nouvel organisme créé dans l'administration, création d'indicateurs de performance pour les services publics locaux, fusion des organismes HLM et dissolution des organismes trop petits, fusion de la part salariale et patronale des cotisations sociales, mise en place de la retenue à la source, développement de la retraite par capitalisation à travers les Perco...

- **18 décisions sont pour le moment rejetées**

- Partie 1 — Participer pleinement à la croissance mondiale

Création d'un service civique hebdomadaire...

- Partie 2 — Des acteurs mobiles et sécurisés

Refonte de la représentativité patronale, mise en place de bilans annuels et de quotas pour favoriser la diversité, développement des voitures de petite remise, ouverture des conditions d'exercice des activités de pharmacie, assouplissement du calcul du COS, mise en place d'une Bourse internet du logement, usufruit du logement social pour les retraités proches du minimum vieillesse (les 3 dernières décisions n'ont pas été reprises dans le projet de loi actuel de mobilisation pour le logement), octroi de la gestion de certains services publics à des commerçants isolés, création d'une instance régionale d'arbitrage entre les distributeurs et les fournisseurs indépendants, obligation pour la grande distribution de publier la part d'achats issus de fournisseurs indépendants (les 3 dernières décisions n'ont pas été reprises dans la LME)...

Suppression de la distinction entre le PLF et le PLFSS, conditionnement des prestations familiales aux revenus des ménages...

II. Une accélération de l'effort de réforme est nécessaire pour répondre aux nouveaux enjeux liés à la crise

- Les finances publiques risquent de ne pouvoir faire face aux tensions croissantes provoquées par la crise sans arbitrages majeurs, et ces arbitrages devront être mis au service de la croissance.
- La compétitivité industrielle de la France est menacée par un contexte difficile pour certains secteurs clés de l'économie française, avec le risque d'une désindustrialisation accélérée.
- Les risques de tensions sociales sont aggravés par la fragilisation des individus et la montée de l'aversion au risque dans ce contexte de crise.
- Avec un système financier et un secteur bancaire en convalescence, la capacité de financement de l'économie pourrait être durablement affectée.

L'importance de ces enjeux renforce l'analyse de la Commission invitant à une adaptation du **rôle de l'Etat et à une évolution des méthodes de réforme** :

- Refocaliser l'action de l'Etat pour répondre au nouveau contexte.
- Conduire la mise en œuvre des réformes de manière résolue et équilibrée, à plus forte raison dans un environnement économique et social fragilisé.

III. Le Rapport a pris des positions répondant à chacun de ces grands enjeux, qui pourraient éventuellement être complétées

Les propositions faites par le Rapport permettent de couvrir l'essentiel des enjeux liés à la crise. Le nouveau contexte économique rend encore plus urgent leur déploiement, en particulier pour celles n'ayant pas encore été retenues. La réflexion sur d'éventuelles propositions complémentaires peut s'inspirer de réponses apportées par d'autres pays de l'OCDE.

Enjeu 1 : dans quelle mesure les **finances publiques** peuvent-elles **faire face aux tensions croissantes** provoquées par la crise sans arbitrages majeurs ?

- Tout en poursuivant l'obtention de gains de productivité dans le secteur public, faut-il maintenir, accélérer, ou mettre entre parenthèses l'effort de réduction des déficits publics ?

- **Orientation principale du Rapport : maintenir l'effort de réduction des dépenses** pour diminuer les déficits publics (*DF 20 -réduction des dépenses publiques à 1% du PIB par an à partir de 2009- / D 225, 226, 227 pour une vision à moyen terme de la maîtrise des dépenses, D 230, 246, 249, 250, 252, 263, 267, 269 pour une gestion budgétaire plus efficace*) **et réorienter une partie de la dépense publique sur des investissements producteurs de croissance** (*DF 4 -Ecopolis-, 5-très haut débit- et 6-infrastructures- / D 49, 50, 51 sur le numérique, D 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85 sur la politique énergétique, D 104, 105, 106 -aéroports et ports-, D 299, 300 -allègement de la fiscalité pesant sur l'offre-). A l'étranger :*
 - *Objectif maintenu par l'Allemagne d'équilibre budgétaire en 2013. Engagement dans le cadre du plan de relance en cours d'élaboration par la Commission européenne limité à 32 milliards d'euros sur deux ans.*
 - *Volonté affirmée du gouvernement italien de respecter le seuil de 3% de déficits publics.*
- **Option alternative : relancer la dépense publique, par une politique d'investissements publics ou de stimulation de la demande**, au-delà des stabilisateurs automatiques.
 - *Le nouveau Président américain Barack Obama a annoncé une politique de relance sur le modèle du « New Deal » qui pourrait atteindre selon les estimations de la presse américaine 800 milliards de dollars (environ 615 milliards d'euros) et qui serait destinée aux investissements dans les infrastructures et dans les énergies renouvelables et véhicules propres.*
 - *Un plan de relance est en cours d'élaboration par la Commission Européenne évalué à quelques 200 milliards d'euros.*
 - *Le Royaume-Uni a annoncé 15 milliards de livres (environ 18 milliards d'euros) de réductions de taxes et d'impôts (baisse temporaire de la TVA et mise en place de crédits d'impôts pour les ménages les plus modestes).*

Enjeu 2 : comment assurer la **compétitivité industrielle de la France** dans un contexte difficile pour certains secteurs clés de l'économie française (automobile, construction ou sidérurgie...), avec le **risque d'une désindustrialisation accélérée** ?

- Comment concilier la **défense des intérêts nationaux** et le risque de voir se développer des **stratégies protectionnistes** au niveau mondial ?
 - L'Europe devrait-elle faire évoluer ses règles économiques (par exemple sa législation en matière de concentration ou ses normes de sécurité) pour faire face à la concurrence internationale ?

- Comment **positionner la France pour accroître sa croissance** dans un environnement macro-économique mondial qui pourrait être **durablement affaibli** ?
 - Où chercher les nouveaux gisements de croissance si l'objectif de mieux tirer parti de la forte croissance mondiale n'est plus suffisant ?
 - Doit-on anticiper un contexte déflationniste à moyen terme, du fait du ralentissement de la demande, ou inflationniste sous l'effet de politiques monétaires expansionnistes ?
- **Orientation principale du Rapport : développer une stratégie de développement focalisée sur les secteurs porteurs** (DF 3 / D 49 à 114 sur les secteurs porteurs identifiés -numérique, santé, énergie/environnement, infrastructures-, DF 7, 8, 11 / D 33 à 48 sur le soutien aux PME). A l'étranger :
 - . *Les Etats-Unis et la Chine ont annoncé dans le cadre de leur plan de relance des investissements significatifs dans les technologies de préservation de l'environnement et notamment dans les énergies renouvelables.*
 - . *En Italie le gouvernement s'est engagé à raccourcir les délais de paiement de l'administration publique aux entreprises, à réduire l'imposition régionale et à prolonger la détaxation des heures supplémentaires*
- A titre complémentaire, les mesures proposées par la Commission pour fluidifier le marché du logement sont de nature à soutenir le secteur immobilier (D 164 à 175, 184, 185, 186 sur l'immobilier et le logement)
- Option complémentaire : organiser un soutien spécifique aux secteurs industriels en difficulté :
 - . *L'Allemagne et la France évoquent des plans de soutien à l'automobile à travers des aides ou des avances remboursables (1 milliards d'euros envisagés pour Opel en Allemagne). La France envisage également la mise en place d'un fonds de soutien dédié.*
 - . *En France pour soutenir le bâtiment le gouvernement a annoncé le rachat auprès des promoteurs de 30 000 logements invendus.*

Enjeu 3 : comment répondre aux risques de tensions sociales liées à la fragilisation des individus et à la montée de l'aversion au risque dans un contexte de crise ?

- Comment répondre aux demandes croissantes de sécurisation individuelle dans un contexte de perception accrue des risques ? Comment limiter l'exclusion des populations les plus fragiles en période de crise ?

- **Orientations du Rapport :**

- Mettre en place des mesures d'accompagnement social du chômage notamment développer les « **contrats d'évolution** » (DF 16 / D 131, 142)
 - . *En France le gouvernement a annoncé l'extension du contrat de transition professionnelle destiné aux personnes licenciées d'une entreprise de moins de 1000 salariés. Ce contrat permet au salarié de bénéficier pendant 12 mois d'un accompagnement renforcé et d'une indemnisation égale à 80% du salaire brut.*
- **Inciter les entreprises à recruter** par exemple par des allègements de charges, des contrats aidés ou un assouplissement du recours aux contrats temporaires (DF 11 -transfert une partie des cotisations sociales vers la CSG et la TVA-, D128, 144 -bonus/malus-)
 - . *La France a augmenté le nombre de contrats aidés (les « contrats d'avenir ») à 60 000 fin 2008 et 100 000 pour 2009. En complément des mesures d'assouplissement du recours au CDD sont à l'étude.*
- Accroître la **redistribution en direction des populations les plus modestes** (D 184, 185, 186 sur le logement social, D 299, 300, 301, 303 sur le financement du modèle social)
 - . *Le Royaume-Uni devrait annoncer l'instauration de crédits d'impôts pour les contribuables des premières tranches.*
 - . *En Italie le gouvernement s'apprête à verser un bonus exceptionnel aux familles les plus démunies*

Enjeu 4 : comment assurer le financement de l'économie dans les années à venir avec un **système financier** et un **secteur bancaire en convalescence** ?

- Comment remettre en route le système bancaire international tout en limitant les risques d'une re-régulation inadaptée du secteur financier ? Quels ajustements apporter en particulier à la réglementation prudentielle, aux normes de comptabilité, à la supervision des agences de notation ?
- Comment répondre aux besoins de fonds propres des entreprises et restaurer la confiance des investisseurs ? Quelle stratégie pour attirer les capitaux en France, dans un contexte de polarisation très forte des liquidités sur les actifs les plus sûrs ? Quel rôle pour l'Etat ?
- **Orientations principales du Rapport :**
 - Faire intervenir l'Etat directement comme prêteur ou comme actionnaire des entreprises (D 316 sur le renforcement de l'APE)

- *Création en France d'un fonds souverain (le fonds stratégique d'investissement) de 20 milliards d'euros destiné à entrer directement dans le capital des entreprises.*
 - *En France augmentation de 5 milliards d'euros des dotations de la banque publique OSEO.*
- **Orienter l'épargne règlementée** vers le financement de l'économie. *(D 305 sur la réorientation du régime fiscal de l'assurance-vie et du PEA vers l'épargne longue investie en actions, D 313 et 314 pour favoriser l'émergence de fonds de pension à la française)*
 - *Plan de soutien français de 22 milliards d'euros destinés au financement des PME par la réallocation de l'épargne règlementée.*
- Option complémentaire 1 : faire prendre par l'Etat des **participations dans le capital des banques** et des **institutions financières**.
 - *En France, l'Etat a mobilisé via la Société de prise de participation de l'Etat (SPPE) une enveloppe de 40 milliards d'euros destinée à apporter des quasi-fonds propres aux banques (début novembre 10,5 milliards d'euros avait déjà été utilisés).*
 - *Au Royaume-Uni 37 milliards de livres ont été alloués par l'Etat à la recapitalisation des banques.*
- Option complémentaire 2 : mettre en place de **mécanismes de garanties** (garantie des emprunteurs, des prêteurs ou via le rachat de portefeuilles de crédits risqués).
 - *En France l'Etat a tout d'abord constitué une structure destinée à lever des fonds garantis par l'Etat pour ensuite les re-prêter aux banques (cette enveloppe pourrait atteindre jusqu'à 320 milliards d'euros). L'Etat a également assuré les épargnants d'une garantie totale de leurs dépôts bancaires et s'apprête à finaliser un mécanisme public de réassurance des assureurs-crédits.*
 - *L'Allemagne a promis plus de 400 milliards d'euros de garanties au secteur financier. L'Etat allemand garantit par ailleurs l'ensemble des dépôts des particuliers.*
- Option complémentaire 3 : **agir indirectement à travers la politique fiscale pour encourager les investisseurs et favoriser le rapatriement de capitaux** détenus par des français à l'étranger.
- Option complémentaire 4 : attirer les **liquidités en provenance des grands fonds souverains étrangers**.

Enjeu 5 : comment éviter le risque de **déstabilisation de l'agenda des réformes structurelles lancé par la France du fait de la crise ?**

- Comment expliquer les réformes structurelles dans un contexte de crise aigüe engendrant une polarisation de l'action gouvernementale et de l'opinion sur les enjeux de court terme ?
- Définir le **modèle de mise en œuvre des réformes structurelles** adapté aux temps de crise.
- **Orientation du Rapport : maintenir les réformes sur un front large et les accélérer.** Les compléter par les nouvelles actions requises par la crise.
- Option alternative 1 : **re-prioriser et focaliser l'action réformatrice** sur un nombre limité de réformes fondamentales.