

# Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française

Sous la présidence de  
**Jacques Attali**



# SOMMAIRE

|   |            |
|---|------------|
| <b>En résumé .....</b>  | <b>5</b>   |
| <br>  |            |
| Première partie   |            |
| <b>Participer pleinement à la croissance mondiale .....</b>       | <b>21</b>  |
| <br>  |            |
| Deuxième partie   |            |
| <b>Des acteurs mobiles et sécurisés .....</b>                     | <b>103</b> |
| <br>  |            |
| Troisième partie  |            |
| <b>Une nouvelle gouvernance au service de la croissance .....</b> | <b>177</b> |
| <br>  |            |
| Quatrième partie  |            |
| <b>Réussir la libération de la croissance .....</b>               | <b>223</b> |
| <br>  |            |
| Table .....   | 243        |



## EN RÉSUMÉ

### Le moment est venu...

Ceci n'est ni un rapport, ni une étude, mais un mode d'emploi pour des réformes urgentes et fondatrices. Il n'est ni partisan, ni bipartisan : il est non partisan.

Ceci n'est pas non plus un inventaire dans lequel un gouvernement pourrait picorer à sa guise, et moins encore un concours d'idées originales condamnées à rester marginales. C'est un ensemble cohérent, dont chaque pièce est articulée avec les autres, dont chaque élément constitue la clé de la réussite du tout.

Il part d'un diagnostic de l'état du monde et de la France ; de ce qu'il faut changer, de ce qui peut l'être, et de la façon de mettre en œuvre la réforme. Avec une double conviction : d'une part, les Français ont les moyens de retrouver la voie d'une croissance forte, financièrement saine, socialement juste et écologiquement positive. D'autre part, tout ce qui ne sera pas entrepris dès maintenant ne pourra bientôt plus l'être.

Mesurée strictement par le PIB, la croissance est un concept partiel pour décrire la réalité du monde : en particulier, il n'intègre pas les désordres de la mondialisation, les injustices et les gaspillages, le réchauffement climatique, les désastres écologiques, l'épuisement des ressources naturelles... La croissance de la production, cependant, est la seule mesure opérationnelle de la richesse et du niveau de vie disponible, permettant de comparer les performances des différents pays. Par ailleurs, cette mesure est fortement corrélée avec l'innovation technologique, indispensable au développement durable et à la réalisation d'autres objectifs de développement (santé, éducation, services publics, etc.).

### Le monde change à très grande vitesse

Le monde est emporté par la plus forte vague de croissance économique de l'histoire, créatrice à la fois de richesses inconnues et d'inégalités extrêmes, de progrès et de gaspillages,

à un rythme inédit. L'humanité en sera globalement bénéficiaire. La France doit en créer sa part.

Cette croissance économique n'est pas une abstraction. Elle peut et doit concerner toutes les dimensions du bien-être, et d'abord celle de la liberté réelle qui permet à chacun, quelle que soit son origine, de trouver ce pour quoi il est le plus doué, de progresser dans ses connaissances, dans sa situation professionnelle, dans ses ressources et celles de sa famille, de réussir sa vie et de transmettre son savoir et ses valeurs. Réciproquement, la croissance économique se trouve renforcée par cette liberté et les initiatives qu'elle permet. La croissance économique n'entraîne pas systématiquement la justice sociale, mais elle lui est nécessaire : l'enrichissement n'est pas un scandale, seule l'est la pauvreté.

Plus de 100 pays dans le monde ont aujourd'hui un taux de croissance de leur Produit intérieur brut (PIB) supérieur à 5 %. L'Afrique elle-même, comme l'Amérique latine, croissent à plus de 5 % par an. La Chine connaît des taux supérieurs à 10 % depuis plusieurs années, l'Inde la talonne, à près de 9 %, l'économie russe se rétablit avec 7 % de croissance, la Turquie affiche des taux de 11 % et ouvre à nos portes un immense marché où les deux tiers de la population ont moins de 25 ans. Les puissances détentrices de rentes peuvent croître et investir grâce à la hausse du prix des matières premières.

L'avenir réserve au monde un potentiel de croissance plus considérable encore : des progrès techniques majeurs s'annoncent, venus du Sud comme du Nord ; la population mondiale va augmenter de 3 milliards de personnes en moins de 40 ans et un énorme capital financier est disponible. Si la gouvernance politique, économique, commerciale, environnementale, financière et sociale de la planète sait s'organiser, la croissance mondiale se maintiendra très durablement au-dessus de 5 % par an.

### En Europe, certains pays profitent de cette vague, d'autres s'y préparent

Même si l'Europe croît aujourd'hui moins de deux fois moins vite que la moyenne mondiale, et moins vite que la moyenne de

l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), même si sa démographie est sur une pente déclinante, l'Europe n'a aucune raison de rester à la traîne. Même si elle n'a pas à opérer le rattrapage dans lequel sont engagés les autres, elle doit lancer d'immenses d'investissements pour bénéficier des bouleversements technologiques à venir et rattraper le rythme du reste du monde. De fait, certains pays de notre continent s'y préparent mieux que d'autres : l'Allemagne a modernisé la partie orientale du pays, dynamisé son marché du travail et sa formation, développé des industries nouvelles, comme les énergies renouvelables. Le Royaume-Uni s'est engagé durablement dans la réforme de son système scolaire et de son réseau de santé, et dans la valorisation de son industrie financière.

L'Italie, le Portugal, la Grèce et plusieurs nouveaux États membres ont eux aussi mené des réformes courageuses, pour contrôler leurs dépenses publiques, moderniser leur administration, et mieux recruter leurs agents publics. L'Espagne a œuvré pour l'accès de tous à la propriété du logement, dans une économie en quasi plein-emploi. La Suède a réorganisé son administration en agences et a développé la concurrence entre divers prestataires de services publics. Le Danemark a bâti un modèle efficace, concurrentiel, solidaire et flexible, accordant une attention prioritaire à l'éducation, à la recherche, au dialogue social et au plein-emploi. La Finlande est devenue un leader mondial dans la compétitivité, grâce à une politique efficace de recherche et d'innovation. Tous ont compris l'urgence qu'il y a à accueillir des étrangers pour combler leurs lacunes démographiques et pour développer des innovations.

### **La France a de nombreux atouts**

La France dispose d'atouts exceptionnels pour attirer à elle les bénéfices de ce mouvement mondial et pour retrouver une croissance forte : la natalité la plus élevée d'Europe, un système d'éducation et de santé de haut niveau, des infrastructures modernes, des entreprises créatives, une vie intellectuelle et associative dynamique. Elle est la première destination touristique de la planète, le deuxième exportateur au monde de

produits agricoles et agroalimentaires, le quatrième fournisseur de services. Ses équipements routiers, aéroportuaires, hospitaliers et de télécommunications comptent parmi les plus performants du monde. Certaines entreprises françaises sont parmi les premières mondiales et plusieurs marques ont un rayonnement planétaire dans des secteurs clés pour l'avenir : aéronautique, nucléaire, pétrole, gaz, pharmacie, travaux publics, construction, banque, assurances, traitement de l'eau, téléphonie, services informatiques, agroalimentaire, esthétique, luxe, tourisme.

Enfin, le pays a la chance d'appartenir à un continent aux richesses immenses, dont la paix, l'harmonie et la stabilité sont garanties par l'Union européenne avec laquelle la France réalise 60 % de ses échanges commerciaux, et par l'euro, qui devient, grâce à sa stabilité une monnaie de réserve mondiale.

### Pourtant, la France prend du retard

Malgré ces atouts, la France n'a plus depuis 2000 qu'une croissance moyenne de 1,7 % par an. Parce que depuis 20 ans, elle n'a pas su se réformer.

N'ayant pas abandonné un modèle hérité de l'après-guerre, alors efficace mais devenu inadapté, la France reste très largement une société de connivence et de privilèges. L'État régleme-  
toute toujours dans les moindres détails l'ensemble des domaines de la société civile, vidant ainsi le dialogue social de son contenu, entravant la concurrence, favorisant le corporatisme et la défiance. Alors que notre époque requiert du travail en réseau, de l'initiative et de la confiance, tout se décide encore d'en haut, tout est contrôlé dans un climat de méfiance générale.

Les dépenses publiques françaises sont les plus élevées de tous les pays de l'OCDE et augmentent encore plus vite que la production. Bien que les impôts soient les plus forts d'Europe, le déficit budgétaire se maintient depuis plus de quinze ans au-dessus de 3 % du PIB, et les intérêts de la dette absorbent à eux seuls les deux tiers de l'impôt sur le revenu.

Les conséquences de ce conservatisme général sont catastrophiques, en particulier pour les jeunes. Même si chaque



Français produit encore 5 % de plus par heure travaillée qu'un Américain, il produit 35 % de moins que lui au long de sa vie active. La rente est triomphante : dans les fortunes foncières, dans la collusion des privilégiés, dans le recrutement des élites. Seules 5 000 entreprises ont plus de 250 salariés. Trop peu d'universités françaises sont prises au sérieux dans le monde. Trop peu de chercheurs travaillent sur les sujets d'avenir, et la compétitivité baisse : depuis 1994, la part des exportations françaises dans les exportations mondiales décroît régulièrement.

Les inégalités sont plus criantes que jamais : 50 000 jeunes par an, soit environ 6 % d'une génération, proportion considérable, sortent du système scolaire avant la terminale. Seuls 52 % des enfants d'ouvriers obtiennent leur baccalauréat, contre 85 % des enfants de cadres supérieurs. Moins de la moitié des enfants des classes populaires passent le bac général, alors que c'est le cas de 83 % des enfants des cadres supérieurs, qui occupent ensuite l'essentiel des places dans les grandes écoles. 150 000 jeunes sortent chaque année du système scolaire sans qualification. La France compte à la fois plus de 2,5 millions de chômeurs, et plus de 600 000 emplois non pourvus. Le chômage des jeunes, scandale absolu, constitue la preuve de la faillite d'un modèle social : il s'élève en moyenne à 22 % et grimpe jusqu'à 50 % dans certains quartiers. Plus de un million de personnes doivent survivre avec le Revenu minimum d'insertion (RMI, soit 441 euros brut pour une personne seule sans enfant) et seuls 338 800 d'entre eux sont inscrits à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), dont la prise en charge du chômage est de moins en moins efficace. Les jeunes, les femmes, les seniors trouvent particulièrement mal leur place dans l'économie.

### **Le déclin relatif a commencé**

Au total, en 40 ans, la croissance annuelle de l'économie française est passée de 5 % à 1,7 % l'an pendant que la croissance mondiale suivait le chemin inverse. Alors qu'elle était encore en 1980 la quatrième puissance mondiale en PIB et la huitième en PIB par habitant, la France n'est plus aujourd'hui que la sixième en PIB et la dix-neuvième en PIB par habitant. Le déclin relatif

peut entraîner un déclin absolu : la prospérité de la France (donc des Français) n'est pas un acquis.

De plus, si rien n'est fait, la dette publique représentera 80 % du PIB en 2012 et 130 % en 2020. Et même s'il faut, pour la juger valablement, la comparer à la valeur des actifs, la charge du remboursement qui pèsera sur les contribuables de demain sera le triple de celle qu'ils assument aujourd'hui. De plus, compte tenu des évolutions démographiques, le maintien des taux actuels de remplacement des retraites est compromis : la part des dépenses de retraites dans le PIB devrait passer de 12,8 % aujourd'hui à 16 % en 2050.

Aussi, si le pays ne réagit pas fort et vite pour un retour à une croissance durable, les enfants d'aujourd'hui vivront beaucoup moins bien que leurs parents : le déclassement du pays et la prolétarianisation des classes moyennes en seront les premières manifestations.

### La croissance peut revenir pour tous

Une croissance économique forte peut revenir pour tous en France. Elle suppose la conjugaison de différents facteurs : une population active nombreuse et dynamique, un savoir et des innovations technologiques sans cesse actualisés, une concurrence efficace, un système financier capable d'attirer du capital, une ouverture à l'étranger. Elle passe aussi par une démocratie vivante, une stabilité des règles, une justice sociale. Elle exige la tolérance, le goût du risque, le succès, le respect pour l'échec, la loyauté à l'égard de la nation et des générations à venir, la confiance en soi et en les autres.

Plus de croissance économique entraînera des progrès concrets pour chacun des Français, qu'il appartiendra à chaque majorité politique de distribuer selon ses choix. Un point de croissance du PIB en plus pourrait signifier chaque année par exemple, tout à la fois, 500 euros de pouvoir d'achat en plus par ménage, 150 000 créations d'emplois supplémentaires, 90 000 logements sociaux de plus, 20 000 enfants handicapés scolarisés, 20 000 places d'hébergement d'urgence créées en plus pour les sans-abri, la généralisation du Revenu de solidarité

active pour les allocataires du Revenu minimum d'insertion, une augmentation de moitié des moyens de la recherche sur la santé et les biotechnologies, le doublement de notre aide au développement, et 4 000 euros de dette publique en moins pour chaque citoyen, le tout sans alourdir les impôts ni aggraver le déficit.

### **Cela exigera le courage de réformer vite et massivement**

La France peut y parvenir. Dans un délai raisonnable. Elle en a les moyens. Pour cela, elle doit réapprendre à envisager son avenir avec confiance, sécuriser pour protéger, préférer le risque à la rente, libérer l'initiative, la concurrence et l'innovation. Elle doit changer de vitesse. Un pays trop lent se désintègre : il ne peut plus financer les solidarités nécessaires à toute société. Un pays trop lent s'appauvrit : ses concurrents lui ravissent l'une puis l'autre de ses parts de marchés, c'est-à-dire ses opportunités de richesse. Un pays trop lent perd confiance en l'avenir puisqu'il ne se donne plus les moyens de le préparer. Un pays trop lent se désole et recule : il vit sous l'emprise de la peur, il voit partout des menaces où les autres voient des chances. Le monde avance, la France doit croître.

Cette croissance exige l'engagement de tous, et pas seulement celui de l'État : il n'a presque plus les moyens d'agir sur la croissance, bien qu'il reste encore un grand rôle au Politique.

Les Français doivent en particulier savoir que l'avenir de l'emploi n'est plus dans la fonction publique, et que celui des entreprises n'est plus dans les subventions : de très nombreux pouvoirs ont été transférés au marché, à l'Europe, aux collectivités territoriales, à des autorités indépendantes. De plus, le budget des collectivités publiques est contraint par ses faiblesses. L'essentiel de l'action est entre les mains des Français, qui devront vouloir le changement et partager une envie d'avenir, d'apprendre davantage, de s'adapter, de travailler plus et mieux, de créer, de partager, d'oser. L'État garde cependant encore une certaine capacité à changer le pays, en commençant par se changer lui-même.

La réforme peut faire peur, notamment aux plus démunis : alors que ce sont eux qui ont le plus besoin de croissance, l'ex-

périence leur a appris que les adaptations ne profitent en général qu'aux plus favorisés, aux gagnants de la mondialisation. Notre projet a une obsession : que tous soient gagnants, et en priorité les exclus d'aujourd'hui.

### Des principes d'équité

Pour cela, trois principes d'équité sont pour nous cardinaux :

- La réforme doit concerner tout le monde, toutes les catégories sociales et professionnelles. Sans tabou, sans exclusive : salariés publics comme privés, secteurs abrités comme exposés, hauts fonctionnaires et petites entreprises. Tous doivent bouger, pour que tous puissent gagner.
- Les acteurs les plus fragilisés par la mobilité doivent être aussi les mieux accompagnés, les plus aidés à changer. Alors que les protections d'hier incitaient au *statu quo*, les sécurités de demain doivent aider au mouvement.
- Les effets des réformes doivent être évalués dans la durée et d'abord du point de vue des victimes du conservatisme actuel : en premier lieu les jeunes, les chômeurs, les plus pauvres et les exclus du marché du travail, et plus généralement les classes moyennes qui ne vivent que du revenu de leur travail. C'est pour eux, en priorité, que nous voulons ce projet, et ainsi faire gagner la France.

### Un projet d'ensemble

Nos travaux nous ont conduits à définir des priorités et à proposer des décisions. En voici le résumé.

Pour s'inscrire dans la croissance mondiale, la France (c'est-à-dire les Français) doit d'abord mettre en place une véritable économie de la connaissance, développant le savoir de tous, de l'informatique au travail en équipe, du français à l'anglais, du primaire au supérieur, de la crèche à la recherche. Elle doit ensuite faciliter la concurrence, la création et la croissance des entreprises, par la mise en place de moyens modernes de financement, la réduction du coût du travail et la simplification des règles de l'emploi.

Elle doit favoriser l'épanouissement de nouveaux secteurs clés, dont le développement contribuera à celui de tous les

autres : le numérique, la santé, la biotechnologie, les industries de l'environnement, les services à la personne et bien d'autres. La France doit en particulier formuler et mettre en œuvre une stratégie numérique ambitieuse, à l'instar de certains pays nordiques et des nouvelles puissances asiatiques. Elle doit aussi considérer les dépenses de santé comme une opportunité de croissance et non plus comme une charge.

Le pays doit aussi se doter, grâce aux financements du secteur privé, de grandes infrastructures portuaires, aéronautiques et financières de taille mondiale, qui lui donneront les moyens de devenir une plaque tournante des échanges en Europe.

Simultanément, il est nécessaire de créer les conditions d'une mobilité sociale, géographique et concurrentielle. De permettre à chacun de travailler mieux et plus, de changer plus facilement d'emploi, en toute sécurité. Nécessaire aussi d'ouvrir le pays aux idées et aux hommes venus d'ailleurs.

Pour mener à bien ces réformes, l'État et les autres collectivités publiques doivent être très largement réformés. Il faudra réduire leur part dans la richesse commune, concentrer leurs moyens sur les groupes sociaux qui en ont réellement besoin, faire place à la différenciation et à l'expérimentation, évaluer systématiquement toute décision, a priori et a posteriori.

Au total, 316 décisions, qui constituent autant de réformes majeures, devront être mises en œuvre. Toutes sont critiques pour le succès de l'ensemble. Elles constituent un plan global, non politique, qui devra être mis en œuvre avec constance au cours des prochaines législatures, dans un environnement de dépenses publiques stabilisées. Elles devront être accompagnées de décisions sur la répartition des fruits de la croissance, qu'il appartiendra à chaque majorité politique de définir selon ses choix.

Certaines de ces réformes prendront des années à livrer leur plein effet sur la croissance, comme l'amélioration de la formation des éducatrices de crèche et des assistantes maternelles, le développement de la formation par alternance, la réforme des universités et leur rapprochement avec les grandes écoles, le développement de la recherche en biotechnologie, en nanotech-

nologie et en neurosciences, le développement du tutorat dans les quartiers, la promotion des énergies renouvelables, la création de fonds de retraite, la réforme des ports, la réduction des dépenses publiques, la réforme de la fonction publique et de l'État, la simplification de la réglementation, la création d'une Autorité de la concurrence. Ces réformes se comptent par dizaines.

D'autres auront un impact très rapide, comme certaines réformes fiscales, l'évaluation de tous les services publics, la réduction du coût du travail, le soutien du petit commerce, la concurrence dans la distribution, le libre choix de l'âge de la retraite, l'aide à l'emploi des jeunes, l'ouverture des commerces le dimanche, l'ouverture des professions réglementées, la réduction des délais de paiement et de remboursement de la TVA. Elles se comptent par centaines.

20 décisions fondamentales illustrent la volonté d'ensemble du rapport. Elles ne sont pas des substituts des autres, qui doivent être prises dans le même temps. Voici les intitulés de ces décisions fondamentales, organisées autour de huit ambitions.

### **Ambition 1 Préparer la jeunesse à l'économie du savoir et de la prise de risque**

*Notre pays, hormis les richesses de son agriculture, ne dispose pas de matières premières. De plus en plus, les batailles économiques se remportent grâce à l'innovation. De notre capacité à innover dépendront notre croissance et notre place dans la compétition mondiale. Formation, transmission des savoirs et qualification permanente sont donc les conditions premières de notre réussite.*

#### **DÉCISION FONDAMENTALE 1**

- ▶ Se donner les moyens pour que tout élève maîtrise avant la fin de la sixième le français, la lecture, l'écriture, le calcul, le travail de groupe, l'anglais et l'informatique.

## **DÉCISION FONDAMENTALE 2**

- ▶ Constituer 10 grands pôles d'enseignement supérieur et de recherche autour de 10 campus, réels et virtuels, fixant les conditions d'excellence de l'ensemble du système de formation supérieur et de recherche.

### **Ambition 2 Participer pleinement à la croissance mondiale et devenir champion de la nouvelle croissance**

*À ne pas suffisamment accepter la mondialisation, la France ne profite pas autant qu'elle le pourrait de la forte croissance mondiale actuelle et future. Depuis quelques années, une nouvelle croissance se fait jour, qui tente de réconcilier la performance et l'éthique, la rentabilité financière à court terme et la responsabilité vis-à-vis des générations futures. Ainsi, la protection de l'environnement a donné naissance à de nouveaux marchés, à de nouvelles créations de richesses. La France a tous les atouts pour jouer l'un des tout premiers rôles dans cette « nouvelle croissance ».*

## **DÉCISION FONDAMENTALE 3**

- ▶ Redonner à la France tous les moyens (dont ceux de la recherche) pour prendre une place de premier rang dans les secteurs de l'avenir : numérique, santé, énergies renouvelables, tourisme, biotechnologie, nanotechnologie, neurosciences.

## **DÉCISION FONDAMENTALE 4**

- ▶ Mettre en chantier dix Ecopolis, villes et quartiers d'au moins 50 000 habitants intégrant technologies vertes et technologies de communication.

## **DÉCISION FONDAMENTALE 5**

- ▶ Entreprendre dès maintenant la mise en place du très haut débit pour tous, à domicile, dans l'espace numérique de travail et dans l'administration.

## **DÉCISION FONDAMENTALE 6**

- ▶ Mettre en place les infrastructures nécessaires (ports, aéroports et place financière) et accroître l'offre et la qualité du logement social.

### **Ambition 3 Améliorer la compétitivité des entreprises françaises, en particulier des PME**

*Notre économie a deux faiblesses majeures unanimement reconnues : une compétitivité déclinante et l'insuffisance de son réseau de moyennes entreprises. Par ailleurs, nous manquons d'entreprises ayant la taille et les ressources suffisantes pour développer leur recherche et s'étendre hors de nos frontières.*

#### **DÉCISION FONDAMENTALE 7**

- ▶ Réduire les délais de paiement des PME par l'État et par les grandes entreprises à un mois à compter de la livraison et à dix jours pour la TVA, et instituer un statut fiscal simplifié pour les entreprises qui réalisent moins de 100 000 euros de chiffre d'affaires par an.

#### **DÉCISION FONDAMENTALE 8**

- ▶ Créer par redéploiement une agence guidant dans un premier temps les TPE/PME de moins de 20 salariés dans leurs démarches administratives, en leur adressant des réponses engageant l'ensemble des administrations.

### **Ambition 4 Construire une société de plein-emploi**

*Entre 1936 et aujourd'hui, nous vivons vingt ans de plus et travaillons en moyenne quinze ans de moins. Ces trente-cinq années d'inactivité supplémentaires ont un lourd coût en termes de croissance et ne correspondent pas nécessairement aux aspirations de chacun.*

#### **DÉCISION FONDAMENTALE 9**

- ▶ Renvoyer l'essentiel des décisions sociales à la négociation en modernisant les règles de représentativité et de financement des organisations syndicales et patronales.

#### **DÉCISION FONDAMENTALE 10**

- ▶ Mobiliser tous les acteurs pour l'emploi des jeunes et imposer à toutes les entreprises et collectivités publiques de présenter chaque année un bilan de la diversité par âge, par sexe et par origine.



#### **DÉCISION FONDAMENTALE 11**

- ▶ Réduire le coût du travail pour toutes les entreprises en transférant une partie des cotisations sociales vers la Contribution sociale généralisée (CSG) et la TVA.

#### **DÉCISION FONDAMENTALE 12**

- ▶ Laisser à tout salarié le libre choix de poursuivre une activité sans aucune limite d'âge (une fois acquise la durée minimale de cotisation) en bénéficiant, à compter de 65 ans, d'une augmentation proportionnelle de sa retraite et en supprimant tous les obstacles aux cumuls emploi-retraite, et tous les dispositifs de préretraite.

### **Ambition 5 Supprimer les rentes, réduire les privilèges et favoriser les mobilités**

*Pour tenter de se protéger, d'innombrables groupes ont construit des murs au fil du temps. Dans un monde ouvert et mouvant, l'accumulation, à tous niveaux, de rentes et de privilèges bloque le pays, pèse sur le pouvoir d'achat et freine sa capacité de développement. Sans mobilité sociale, économique, professionnelle, géographique, aucune croissance n'est possible.*

#### **DÉCISION FONDAMENTALE 13**

- ▶ Aider les commerçants et les fournisseurs indépendants à prendre part efficacement à la concurrence tout en restaurant complètement la liberté des prix et de l'installation de tous les acteurs de la distribution, de l'hôtellerie et du cinéma, dans le cadre des plans d'urbanisme.

#### **DÉCISION FONDAMENTALE 14**

- ▶ Ouvrir très largement les professions réglementées à la concurrence sans nuire à la qualité des services rendus.

#### **DÉCISION FONDAMENTALE 15**

- ▶ Encourager la mobilité géographique (par la création d'une Bourse Internet du logement social) et la mobilité internationale (notamment par une procédure souple de délivrance de visas aux étudiants, aux chercheurs, aux artistes et aux travailleurs étrangers, en particulier dans les secteurs en tension).

### **Ambition 6 Créer de nouvelles sécurités à la mesure des instabilités croissantes**

*Les hommes et les femmes de notre pays subissent de plein fouet les adaptations permanentes qu'impose ce monde ouvert et mouvant. À ces précarités nouvelles doivent répondre des sécurités nouvelles. Le goût du risque est un moteur irremplaçable ; la protection de ceux qui risquent en est la condition.*

#### **DÉCISION FONDAMENTALE 16**

- ▶ Considérer la formation de tous les chercheurs d'emploi comme une activité nécessitant rémunération sous forme d'un « contrat d'évolution ».

#### **DÉCISION FONDAMENTALE 17**

- ▶ Sécuriser la rupture amiable du contrat de travail.

### **Ambition 7 Instaurer une nouvelle gouvernance au service de la croissance**

*La France est un vieux pays. Beaucoup de ses institutions se sont sédimentées et fossilisées. Elles coûtent souvent trop cher pour un service chaque jour plus défaillant. Chacune de nos institutions doit être évaluée au regard du double objectif : garantir la solidarité et servir la croissance.*

#### **DÉCISION FONDAMENTALE 18**

- ▶ Créer des agences pour les principaux services au public, et faire évaluer tout service public (école, université, hôpital, administration) par des organismes indépendants.

#### **DÉCISION FONDAMENTALE 19**

- ▶ Renforcer les régions et les intercommunalités en faisant disparaître en 10 ans l'échelon départemental.

### **Ambition 8 Ne pas mettre le niveau de vie d'aujourd'hui à la charge des générations futures**

*Un pays qui s'endette n'aime pas ses enfants. Qu'est-ce que la bonne dette : l'investissement, qui prépare l'avenir. Qu'est-ce que la mauvaise : la nôtre, cette accumulation de déficits engendrés par le train de vie excessif de l'État et de l'ensemble des collectivités publiques.*

## **DÉCISION FONDAMENTALE 20**

- ▶ Réduire dès 2008 la part des dépenses publiques dans le PIB. Cette réduction devra atteindre 1 % du PIB par an à partir de 2009, soit 20 milliards d'euros de réduction par rapport à la tendance par an pendant 5 ans.

Certaines de ces 316 mesures ont déjà été reprises par le gouvernement, avant même la publication de ce rapport. D'autres se retrouvent dans les propositions émises par l'opposition. Toutes ces décisions forment un ensemble cohérent et doivent être prises rapidement. Il ne s'agit plus ici de suggestions à mettre à l'étude, ni même d'un catalogue où sélectionner celles qui pourraient satisfaire telles ou telles catégories électoralement utiles.

Pour faire effet au plus tôt, toutes ces décisions doivent être approuvées et préparées en détail de janvier à avril 2008. Elles doivent ensuite être mises en œuvre entre avril 2008 et juin 2009.

## **La France de 2012**

La mise en œuvre de l'ensemble de ces réformes à partir d'avril 2008 permettra, si l'environnement économique international ne se dégrade pas, d'atteindre les objectifs suivants à la fin 2012 :

- Une croissance potentielle de 1 point plus élevée qu'aujourd'hui ;
- Un taux de chômage ramené de 7,9 % à 5 %, c'est-à-dire le plein-emploi ;
- Plus de 2 millions de logements construits et au moins autant de rénovés ;
- Le chômage des jeunes divisé par trois ;
- Le nombre de Français sous le seuil de pauvreté ramené de 7 à 3 millions ;
- Plus de 10 % des élus à la prochaine Assemblée nationale issus de la diversité ;
- L'écart de l'espérance de vie entre les plus favorisés et les plus défavorisés sera réduit de un an ;
- Plus de 10 000 entreprises créées dans les quartiers et les banlieues ;
- Un senior sur deux au travail au moment de prendre la retraite, au lieu de un sur trois aujourd'hui ;

- Un taux d'encadrement dans le premier cycle de l'enseignement supérieur identique à celui des classes préparatoires ;
- 100% des Français ayant accès à l'*Asymmetric digital subscriber line* (ADSL) et à la large bande, et 75 % des Français devenus utilisateurs réguliers d'Internet ;
- Une dette publique réduite à 55 % du PIB ;
- Une fréquentation touristique atteignant plus de 90 millions de visiteurs annuels.

Si les conditions externes se dégradent, il faudra, pour atteindre ces mêmes objectifs, aller plus vite encore dans la mise en œuvre de ces réformes.

Ces objectifs peuvent être partagés par tous, quels que soient leurs choix politiques. Les moyens d'y parvenir, détaillés dans ce rapport, doivent l'être aussi. Chaque majorité politique pourra ensuite répartir en détail les fruits de cette croissance au profit des catégories qu'elle entend privilégier.

### Conduire la réforme tambour battant

Avant de se lancer dans l'action, il ne faut pas que la main tremble. Le pouvoir politique sait que les Français veulent la réforme, qu'ils croient en la réforme si elle est socialement juste et économiquement efficace, et qu'ils attendent qu'elle soit conduite tambour battant.

Elle ne peut aboutir que si le président de la République et le Premier ministre approuvent pleinement les conclusions de ce rapport, le soutiennent publiquement, dès maintenant, personnellement et durablement, en fixant à chaque ministre des missions précises.

L'essentiel de ces réformes devront donc être engagées, selon le calendrier proposé à la fin de ce rapport, entre avril 2008 et juin 2009. Elles devront ensuite être poursuivies avec ténacité, pendant plusieurs mandats, quelles que soient les majorités.

Première partie

## Participer pleinement à la croissance mondiale

La France doit d'abord participer à la croissance mondiale,  
et pour cela se doter des moyens humains  
et matériels nécessaires.



## Chapitre 1

### AU COMMENCEMENT, LE SAVOIR

#### UNE ÉDUCATION QUI FORME DES GÉNÉRATIONS CRÉATIVES ET CONFIANTES

Il n'y aura de croissance forte que si la société est capable d'aider chacun à trouver les domaines dans lesquels il peut être le plus heureux et le plus créatif. La croissance dépend à long terme du potentiel de la jeunesse, de sa confiance en elle-même, de son optimisme, de son goût de créer, de sa capacité à innover, enfin de son insertion professionnelle et personnelle au sein de la société. La jeunesse représente aussi la source des plus grandes entreprises de l'avenir. Beaucoup des plus récentes aventures industrielles et numériques du monde, américaines pour la plupart, ont été créées par des jeunes de moins de 25 ans. La croissance dépend aussi de la capacité de notre société à ne pas reporter sur sa jeunesse ses dépenses d'aujourd'hui.

La créativité, la mobilité et l'agilité de la jeunesse sont avant tout déterminées par la maîtrise des comportements et des savoirs fondamentaux acquis dès le plus jeune âge. Elles dépendent donc de la capacité de la famille, de l'environnement social et des enseignants à valoriser les aptitudes intellectuelles, académiques, sportives ou artistiques de chacun, à élargir les critères d'appréciation des potentialités des jeunes, à les sensibiliser à l'importance de la volonté, de la résistance à l'échec, du questionnement et du travail en équipe.

#### Une dépense d'éducation en constante augmentation

La France consacre une part considérable et croissante de sa richesse à l'éducation : la dépense d'éducation a été multipliée par 1,8 depuis 1980 pour atteindre 6,8 % du PIB aujourd'hui, soit 1 920 € par habitant et 7 160 € par élève ou étudiant.

La dépense par élève du primaire a crû de 79 % depuis 1980, pour s'élever à 4 990 € par élève. La dépense moyenne par élève du secondaire a augmenté de 61 %, atteignant 8 810 € en 2006. La dépense

d'éducation consacrée à l'enseignement supérieur a crû de 120 % depuis 1980 et représente aujourd'hui 9 370 € par étudiant.

### Des résultats pourtant très décevants

Malgré ces efforts :

- Le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans est un des plus élevés des pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique), et approche les 22 % en 2007, sans être jamais descendu sous la barre des 15 % depuis 1980 ;
- 40 % des élèves de CM2 finissent leur scolarité primaire avec de graves lacunes ;
- 17 % des jeunes quittent l'enseignement sans avoir ni Certificat d'aptitude professionnelle (CAP), ni Brevet d'études professionnelles (BEP), ni baccalauréat ;
- 50 000 jeunes par an, soit environ 6 % d'une génération, proportion considérable, sortent du système scolaire avant la terminale ;
- 41 % des étudiants interrompent leurs études sans avoir de diplôme (11 points de plus que la moyenne de l'OCDE) ;
- Selon une étude américaine (Programme international de recherche en lecture scolaire – 2007), en lecture, les élèves français se classent 27<sup>e</sup> sur 40, derrière les élèves de Russie, d'Italie, d'Allemagne ou des États-Unis, et régressent par rapport aux enquêtes précédentes ;
- Dans le domaine des sciences, les enfants français passent de la 10<sup>e</sup> à la 19<sup>e</sup> place sur 30 selon l'OCDE. Pourtant, les pays qui ressortent en tête du classement ne sont pas ceux qui consacrent le plus d'argent à chaque élève.

Le poids de l'origine sociale n'a jamais autant déterminé les parcours scolaires, et ces derniers n'ont jamais autant déterminé les parcours professionnels :

- 52 % des enfants d'ouvriers obtiennent leur baccalauréat, contre 85 % des enfants de cadres supérieurs. Moins de la moitié des enfants des classes populaires passent le baccalauréat général, alors que c'est le cas de 83 % des enfants des cadres supérieurs.
- Dans l'enseignement supérieur, la part des enfants d'origine modeste au sein des grandes écoles (Polytechnique, École nationale d'administration [ENA], Hautes études commerciales [HEC], École normale supérieure [ENS]) a chuté, passant de 30 % dans les années 1950 à seulement 7 % aujourd'hui. Les fils d'ouvriers représentaient 25 % des admis à Polytechnique dans les années



Participer pleinement à la croissance mondiale. [Au commencement, le savoir](#)

1950, contre seulement 1 % aujourd'hui. Et la proportion est encore plus inégale dans les grands corps de l'État.

### Les clés du changement

Le temps est venu de modifier les modes d'éducation, d'orientation et de promotion au sein de la société. La préoccupation du résultat (qui n'est autre que la réussite de tous les élèves) doit aujourd'hui primer sur la simple exigence de moyens. La France peut faire beaucoup mieux avec les mêmes moyens.

La régression en lecture, en sciences et en relations humaines n'est pas une fatalité. Les pays qui ont progressé ou rattrapé leur retard ont, mieux que la France, tenu compte de la très grande plasticité de l'intelligence et de la création incessante de nouveaux rituels culturels. Ils ont tous tenu compte des rythmes scolaires fondés sur les processus biologiques d'apprentissage : grandes vacances moins longues, journées plus courtes et plus légères, sport et détente en début d'après-midi... Les rythmes scolaires français impliquent des journées lourdes et des programmes mal répartis qui ralentissent les processus d'apprentissage !

### **OBJECTIF Doter tous les enfants des atouts nécessaires au monde**

#### **DÉCISION 1**

- ▶ **Améliorer la formation des éducateurs et éducatrices de crèche et des assistantes maternelles, revaloriser leur diplôme et en augmenter le nombre.**

L'acquisition de la confiance se fait pour les deux tiers de tous nos enfants, quels que soient la culture et le niveau social, lors des dix premiers mois, bien avant le début de la parole. Pratiquement tous les enfants épanouis se trouvent dans des milieux affectifs et sociaux stables : lorsque arrive l'âge de l'école, ils sont les mieux préparés à en profiter. À l'opposé, un enfant sur trois connaît dès les premiers mois une difficulté de développement. Lorsqu'ils entrent à l'école, ils vivent cette épreuve comme un véritable traumatisme, régressent, dorment mal, et leur angoisse provoque une inhibition relationnelle et intellectuelle qui les place d'emblée parmi les mauvaises performances scolaires. Humiliés par l'école, ils se mettent à la détester et développent souvent des comportements hostiles.

Au total, quand ils arrivent à l'école primaire, les enfants présentent des différences en termes d'éveil, de maîtrise du vocabulaire, de capacité d'écoute, d'aptitude à retenir, etc. L'école primaire ne permet pas de réduire les difficultés décelées à la maternelle. Les facteurs de base de la croissance sont alors irréversiblement en place.

La prise en charge très tôt des enfants est par conséquent primordiale. Pour cela, il est fondamental de se donner des obligations de résultats en termes d'éveil des comportements pour les enfants dès la crèche ou la garde chez des assistantes maternelles. La priorité est de mieux former les 280 000 assistantes maternelles et l'ensemble des éducatrices de crèche pour qu'elles participent à l'acquisition par les enfants, dès les tout premiers mois de la vie, des éléments fondamentaux, dont le langage. Cette formation pourrait être largement effectuée par Internet, à coût très réduit, et pourrait être mise en place dès la rentrée 2009.

Aussi faut-il doubler de 120 à 240 heures le nombre d'heures de formation des assistantes maternelles et des éducatrices de crèche, et augmenter le nombre de ces personnels.

## **DÉCISION 2**

### **► Repenser le socle commun des connaissances pour y ajouter le travail en groupe, l'anglais, l'informatique et l'économie.**

L'Éducation nationale a défini un « socle commun des connaissances » qui s'articule autour de 7 « piliers » : la maîtrise de la langue française ; la pratique d'une langue vivante étrangère ; la connaissance des principaux éléments de mathématiques, et la maîtrise d'une culture scientifique ; la possession d'une culture humaniste ; la maîtrise des techniques usuelles de l'information et de la communication ; l'acquisition des compétences sociales et civiques ; l'accès à l'autonomie et l'acquisition de l'esprit d'initiative. La maîtrise de ce socle est contrôlée en CE1, à la fin de l'école primaire, et au niveau du brevet. Dans ce socle, rien n'est dit sur la maîtrise d'Internet, la capacité à travailler en groupe, la maîtrise de l'anglais, le développement de la créativité ou l'apprentissage de l'économie.

Tous ces objectifs doivent être introduits sans pour autant alourdir la charge scolaire des enfants. L'apprentissage de l'anglais et l'usage d'Internet doivent être développés massivement dès le primaire. L'apprentissage d'Internet passe par la mise à disposition des outils dont il sera question plus loin. Internet permet de privilégier davantage des méthodes d'enseignement susceptibles de développer la créativité, le

questionnement, l'expérimentation et le travail de groupe. Il permet aussi de faciliter le développement d'aptitudes spécifiques (linguistiques, informatiques, artistiques, sportives, créatives) autant que les connaissances académiques, et de faire de l'échec une façon d'apprendre et non de punir.

L'enseignement de l'économie doit être aussi, dès le primaire, concret, positif, et exigeant sur les dimensions éthiques, sociales et écologiques de la croissance. Il devra expliquer le rôle du travail, de l'entreprise et de l'entrepreneur, montrer que le scandale est dans la pauvreté plus que dans la richesse, dans les injustices plus que dans les inégalités. Il devra expliciter le rôle relatif de la concurrence et des collectivités publiques dans la création et la répartition des richesses.

### **DÉCISION 3**

- ▶ **Prendre les moyens pour éviter les redoublements dans l'enseignement primaire.**

Le redoublement n'apporte aucune solution au retard des élèves. Il faut l'éviter au maximum. Le rôle du maître doit donc être avant tout de faire confiance et de donner confiance. L'optimisme s'acquiert dès ce stade et détermine le goût de travailler, de créer, d'entreprendre, essentiel à la croissance.

### **OBJECTIF Engager les établissements du primaire et du secondaire sur la réussite de tous leurs élèves**

### **DÉCISION 4**

- ▶ **Accorder plus d'autonomie aux établissements primaires et secondaires.**

Une autonomie de gestion accrue des établissements scolaires, depuis l'école primaire, permettrait de mieux adapter l'enseignement aux besoins.

Une liste de recrutement national constituant un « vivier » doit être établie, dans laquelle les établissements puiseront pour embaucher leurs professeurs. Cette autonomie permettrait aussi, en motivant les enseignants, d'encourager la nouveauté en matière de réussite scolaire, alors que le pilotage actuel des enseignements, trop centralisé et tatillon, leur ôte beaucoup de possibilités de s'approprier leurs cours et d'adapter la pédagogie aux besoins spécifiques des élèves.

Cette autonomie sera complétée par des moyens adaptés accordés aux écoles des quartiers et des banlieues défavorisés, dont il sera question plus loin.

#### **DÉCISION 5**

► **Évaluer les professeurs sur leur capacité à faire progresser tous les élèves.**

Chaque école devra faire l'objet d'une évaluation par une autorité administrative spécialisée et indépendante du ministère, tenant compte de l'avis des usagers, de leurs résultats, de leurs évolutions à moyen terme. Ces évaluations devront être rendues publiques.

L'évaluation des professeurs ne peut pas reposer uniquement sur les notes qu'obtiennent leurs meilleurs élèves ni sur l'examen d'inspecteurs. Elle doit aussi reposer sur une évaluation de leur pédagogie par leurs élèves, sur leur capacité à faire progresser chacun et sur la prise en compte des résultats scolaires ultérieurs.

#### **DÉCISION 6**

► **Permettre aux parents de choisir librement le lieu de scolarisation de leurs enfants.**

La carte scolaire, qui oblige les enfants à s'inscrire dans l'école de leur quartier, sépare les élèves des quartiers difficiles de ceux des centres-villes. Elle est contournée par ceux qui ont les moyens de bénéficier de passe-droits ou de financer des études dans un établissement privé. Il faut donc permettre, dans un premier temps, un libre choix total de l'établissement par les parents et les élèves, qui pourront tenir compte de l'évaluation publique des établissements. En cas de demande excédentaire pour un établissement, des priorités transparentes, géographiques et sociales, seront établies.

Des « droits à l'école » seront attribués à chaque enfant et utilisables dans toutes les écoles : ce dispositif permettra d'établir une véritable liberté de choix, pour que chacun puisse bénéficier dans son voisinage d'écoles publiques et privées conventionnées. En pratique, l'État affectera aux parents une somme d'argent par élève. Chaque parent pourra l'utiliser dans un établissement public ou privé de son choix. Le conventionnement des écoles privées devra être très strict sur la nature des enseignements et le respect des valeurs de la République. Les parents pourront ainsi bénéficier d'une totale liberté de choix de l'établissement et profiteront de ce financement quel que soit leur choix. La Suède utilise déjà ce système efficacement.

Par ailleurs, un développement du tutorat et de l'« apprentissage en ligne » doit aider les 300 000 élèves qui sortent du CM2 sans maîtriser les fondamentaux à rattraper leur retard. L'« apprentissage en ligne », qui permet de développer une véritable interactivité, évite en outre un séjour tardif à l'école, parfois vécu comme une humiliation.

## **OBJECTIF Favoriser dans le secondaire l'éclosion de toutes les intelligences**

### **DÉCISION 7**

#### **► Refonder l'information sur l'orientation sur les carrières et prendre davantage en compte les aptitudes non académiques.**

Aujourd'hui, le choix des études se fait largement « par défaut » : les meilleurs élèves vont en section scientifique puis en classes préparatoires ; les autres s'inscrivent, presque à l'aveugle, en filières économique et sociale et littéraire, en filières technologiques, puis, s'ils continuent, vont dans les établissements techniques ou d'enseignement supérieur les plus proches, sans connaître ni les formations offertes ni leurs débouchés, et sans vocation particulière.

Afin de répondre à cette situation, il est nécessaire d'améliorer et de réformer l'information dès la classe de quatrième, afin que les futurs étudiants connaissent les débouchés professionnels des diverses filières (nombre de postes offerts, délais d'obtention des emplois, rémunérations à la sortie...) et soient avertis des places offertes dans la discipline recherchée, lorsqu'elles sont limitées en nombre, comme c'est le cas pour la médecine.

L'orientation est aujourd'hui le privilège des enfants dont les parents sont les mieux informés, en particulier des enfants d'industriels, de professeurs et de cadres. Elle doit être faite de façon plus efficace, beaucoup plus adaptée aux exigences de la société d'après-demain et des connaissances.

De plus, l'orientation des élèves dans l'enseignement secondaire et le recrutement dans le supérieur restent concentrés sur des critères purement académiques (carnet de notes, capacité à apprendre par cœur des connaissances et à les restituer, etc.). Les modes d'orientation doivent désormais prendre en compte leurs résultats dans la durée, apprécier la motivation, l'ensemble de leurs aptitudes, la créativité, le dynamisme, les dons particuliers à chacun, en tenant compte de leur environnement personnel.

### **DÉCISION 8**

► **Développer les stages en entreprises.**

Pour améliorer l'orientation, les élèves comme les enseignants doivent apprendre à mieux connaître le monde de la création, de l'entreprise, de la recherche.

Chaque collégien effectuera à partir de la 4<sup>e</sup> une semaine de stage par trimestre (au lieu de 2 à 5 jours par an comme actuellement), dans des entreprises ou des associations en liaison avec les régions, les pôles de compétitivité, les chambres de commerce et les chambres de métiers. Une des missions des seniors restés en entreprise ou dans une association sera l'accueil et le tutorat de ces jeunes. Un tel dispositif pourrait être mis en place progressivement sur 5 années afin de permettre aux petites et moyennes entreprises de s'organiser.

### **DÉCISION 9**

► **Lancer des concours d'innovation.**

Les collèges et lycées qui le souhaitent doivent pouvoir entrer en relation avec des universités, des centres de recherche et des entreprises pour organiser des « concours d'innovation » à destination de leurs élèves, pour développer de nouveaux services, ou de nouveaux produits, ou des œuvres d'art. Ces concours encouragent l'innovation en même temps qu'ils promeuvent le travail de groupe. Les meilleures idées se voient attribuer un financement par les partenaires, pour réaliser un prototype ou un essai. Celles qui sont éventuellement commercialisées le sont ensuite au profit des élèves et des établissements scolaires.

### **DÉCISION 10**

► **Mettre en place au collège un service civique hebdomadaire.**

La croissance suppose la prise de conscience de l'interdépendance, de l'importance de l'altruisme, du travail en équipe et de l'intérêt général. Chacun doit aussi comprendre que le succès de l'autre est une chance pour lui-même et non une place prise à son détriment.

Il convient donc d'éveiller les élèves au travail associatif à travers la mise en place au collège d'« après-midi de service civique ». Ces demi-journées prévoiront par exemple des activités de soutien aux personnes âgées isolées, aux handicapés ou à d'autres personnes en difficulté ; de tutorat à l'égard des plus jeunes, ou encore la participation à l'entretien des forêts, à la réhabilitation des vieux logements.

Ce service civique hebdomadaire, qui existe déjà dans certaines écoles et hors du cadre scolaire sur la base du volontariat, dans des domaines très divers, doit être généralisé dès la rentrée scolaire 2008 à raison d'une demi-journée par semaine, en liaison avec les bureaux d'aide sociale des communes et les associations agissant dans le périmètre des établissements concernés.

L'ensemble de ce qui précède suppose un allègement substantiel de la pression exercée par les services déconcentrés de l'Éducation nationale pour faire respecter les programmes actuels et les cursus. Cela suppose aussi qu'une plus grande autonomie soit laissée aux directeurs d'établissement pour l'organisation des emplois du temps et pour la mise en place de telles initiatives.

## UN ENSEMBLE UNIVERSITÉ/RECHERCHE À L'ÉGAL DES MEILLEURS MONDIAUX

La première mission des universités et des grandes écoles n'est plus le recrutement des fonctionnaires mais celle de donner à chacun directement, quel que soit son milieu d'origine, toutes les chances de trouver son domaine d'excellence, de se préparer aux métiers d'après-demain et de faire progresser le savoir. La préparation à la vie professionnelle doit donc devenir l'un des axes majeurs du projet pédagogique de tout établissement d'enseignement supérieur. C'est loin d'être le cas aujourd'hui. D'abord parce que les universités françaises disposent de beaucoup moins de moyens que celles des autres grands pays : les universités françaises reçoivent 8 700 € par étudiant en moyenne contre 36 500 € aux États-Unis. Ainsi, seules 3 universités françaises sur 86 figurent parmi les cinquante premières dans le classement de Shanghai, et seulement 15 sont dans les 100 premières. Aucune université française ne figure parmi les 100 premières mondiales en médecine et en pharmacie. Seules une ou deux universités françaises sont citées parmi les premières dans les secteurs des sciences agronomiques, informatique et sciences de l'ingénieur.

### **OBJECTIF** Accompagner les étudiants dès leurs premières années universitaires

L'essentiel se joue dans la première année universitaire, où l'on constate beaucoup d'échecs. Les étudiants des universités sont aujourd'hui laissés pratiquement sans accompagnement, après

avoir quitté le lycée où l'encadrement est très serré. C'est une des principales causes de l'échec.

### **DÉCISION 11**

- ▶ **Donner progressivement aux étudiants de licence à l'université un encadrement équivalent à celui des élèves de classes préparatoires aux grandes écoles.**

Un accompagnement individuel de l'étudiant durant ses premières années d'études supérieures aidera à l'égalité de traitement entre les élèves de licence et ceux des classes préparatoires aux grandes écoles.

À cette fin, il conviendra de généraliser le système de tutorat déjà évoqué dans le Schéma national de l'orientation et de l'insertion professionnelle. Les universités pourront valoriser l'engagement de ces tuteurs, étudiants plus âgés, soit par sa prise en compte dans leur cursus sous forme de crédits ECTS (*European Credit Transfer System*), soit par une rétribution monétaire.

### **DÉCISION 12**

- ▶ **Généraliser l'année de stage validée au cours du cursus universitaire de master.**

Tous les étudiants à l'université doivent se voir progressivement proposer une année de stage en entreprise, en France ou à l'étranger, validée comme année universitaire, au cours de leur cursus de master (sur le modèle de la plupart des grandes écoles). Un semestre de stage devra avoir lieu au cours de la licence. Les universités qui ne l'ont pas encore mis en place doivent créer un service d'accompagnement pour la recherche de ces stages et passer des accords avec des entreprises de façon à créer une relation continue. Les entreprises elles-mêmes doivent se mobiliser pour les accueillir, les former et les accompagner avec des tuteurs clairement désignés. Celles qui recourent de façon récurrente aux stagiaires pour occuper des postes de travail, au lieu de recruter des jeunes de façon pérenne doivent en être dissuadées. Ces stages seront organisés en liaison avec les régions. Les étudiants en stage seront décemment rémunérés.

Pour compléter ce dispositif, les actions suivantes doivent être menées :

- Proposer une année de « remise à niveau » à l'étudiant qui rejoint l'université, que ce soit en formation initiale (exemple de



Paris VI) ou en formation continue (comme dans le modèle suédois), sachant que les universités américaines consacrent deux ans à une telle formation.

- Mettre en place des passerelles vers d'autres formations en fin de premier semestre universitaire.
- Proposer aux étudiants de la première année d'université, au début du deuxième semestre, entre 40 000 et 50 000 places en filières STS (Section de techniciens supérieurs) et en IUT (Institut universitaire de technologie) sur 5 ans, afin de permettre les réorientations rapides sur des filières professionnalisantes dont les débouchés sont assurés.

### **DÉCISION 13**

#### **► Renforcer les formations en alternance.**

Les formations en alternance constituent déjà l'essentiel de la formation à certains métiers comme ceux de la santé. Il est opportun de généraliser ce processus pédagogique, d'utiliser l'apprentissage et le stage dans les cursus, et d'augmenter dès 2009 de 10 000 le nombre d'étudiants en alternance à l'université en 3<sup>e</sup> année de licence sur le format de 2 jours de cours, 3 jours en entreprise ou 15 jours de cours, puis 15 jours en entreprise.

Chaque université devra aussi ouvrir des Centres de formation d'apprentis (CFA) et mettre en place des directions de l'orientation, des stages et de l'insertion.

### **DÉCISION 14**

#### **► Favoriser le retour à l'université après et pendant une expérience professionnelle.**

La formation par l'université à des compétences complémentaires ou à l'actualisation des connaissances est essentielle. L'enseignement supérieur français doit devenir un acteur majeur des formations professionnalisantes, tout au long de la vie, sur le modèle de l'enseignement supérieur suédois. Il devra devenir le premier collecteur et bénéficiaire des fonds de formation permanente.

### **OBJECTIF Aider les étudiants à concilier leurs études avec leur emploi**

Même en développant largement les bourses et les prêts, certains étudiants continueront, par choix ou par nécessité, à travailler pendant leurs études. Ils devront être aidés par les universités à trouver des emplois correctement rémunérés utiles à leur formation

et valorisés dans leurs études. Des aménagements devront aussi être prévus pour que cette activité salariée ne constitue pas un handicap pour le bon déroulement de leur cursus.

#### **DÉCISION 15**

- ▶ **Mieux organiser avec les entreprises de la région des bourses d'emploi et de stages.**

#### **DÉCISION 16**

- ▶ **Inciter les universités à organiser des cours du soir et permettre un assouplissement des règles d'étalement des études sur une plus longue période.**

#### **DÉCISION 17**

- ▶ **Donner aux étudiants salariés un crédit d'*European Credit Transfer System* pour l'obtention de la licence, qui serait d'autant plus élevé que l'emploi est lié au cursus.**

#### **DÉCISION 18**

- ▶ **Exclure, dans la limite d'un plafond à définir, les revenus tirés d'un emploi étudiant du calcul du plafond d'éligibilité pour les bourses de l'enseignement supérieur et les allocations logement.**

#### **OBJECTIF Investir davantage dans l'enseignement supérieur**

L'enseignement supérieur constitue le seul domaine où une part significativement plus élevée du budget de l'État doit être dégagée, afin de créer les conditions de la croissance future.

#### **DÉCISION 19**

- ▶ **Renforcer l'autonomie des universités.**

Malgré la réforme de l'été 2007, les universités ne sont pas encore assez autonomes ni capables de prendre les décisions les plus stratégiques pour leur avenir. Il faut aller plus loin dans la réduction du nombre de membres des conseils et organiser une plus grande autonomie dans les modes de gestion financière, de recrutement des professeurs et des rémunérations. Il faut soumettre les présidents d'université (eux-mêmes élus par des conseils indépendants) au contrôle de comités académiques ainsi qu'à l'évaluation des performances universitaires. En particulier, trois critères doivent être pris en compte au moment de l'évaluation de l'université et de

la fixation de sa dotation par l'État : le succès des étudiants, l'ouverture du processus de recrutement des maîtres de conférences et les critères de promotion au grade de professeur.

### **DÉCISION 20**

► **Renforcer l'évaluation de la performance de chaque établissement d'enseignement supérieur.**

Comme pour toute structure n'étant pas soumise aux contraintes de la concurrence, les institutions d'enseignement supérieur doivent être évaluées par une instance d'audit spécialisée, mesurant et rendant publiques la participation effective, la réussite aux examens, l'employabilité des étudiants et la recherche académique.

L'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) créée dans ce but doit être renforcée en conséquence. En sus des obligations d'ores et déjà prévues par la loi du 10 août 2007 (réussite aux diplômes, poursuite d'étude, insertion professionnelle des étudiants, nombre et qualité des stages), l'Agence devra veiller à informer les étudiants des taux de succès sur 3 ans dans la formation qu'ils choisissent, mesurer le bon emploi des ressources allouées à la suite du précédent exercice d'évaluation et faire participer les étudiants à l'évaluation de leurs enseignants.

Ces audits seront rendus publics annuellement à travers un classement général simple et clair organisé par un domaine d'enseignement.

L'activité d'agences concurrentes d'évaluation devra aussi être encouragée.

### **DÉCISION 21**

► **Augmenter les moyens financiers alloués à l'enseignement supérieur, afin d'accompagner les décisions précédentes.**

Même si le financement public des établissements d'enseignement supérieur est plus important en France que dans les autres pays de l'OCDE (0,8 % du PIB au Royaume-Uni, 1 % du PIB aux États-Unis et en Allemagne), le niveau actuel du financement total de l'enseignement supérieur français est inférieur à la moyenne de l'OCDE (1,35 % au lieu de 1,39 %). Pour combler cet écart, il faudrait une augmentation de 800 millions d'euros. Pour atteindre la moyenne des 10 pays finançant le mieux leur enseignement supérieur (1,79 % du PIB), il faudrait une augmentation de 8 milliards d'euros.

Dans un contexte de nécessaire maîtrise des dépenses publiques, une telle augmentation ne pourra être demandée qu'après l'adhésion de la communauté universitaire à la démarche de performance et de transparence décrite préalablement. Il faudra donc distinguer les dotations de base (accordées en fonction des formations dispensées et du nombre d'étudiants se présentant effectivement aux examens) et les fonds destinés à récompenser les universités ayant les meilleurs résultats.

### **DÉCISION 22**

#### **► Développer les financements privés.**

Les universités doivent pouvoir, dans le respect de leur indépendance académique, créer des « fondations pour l'enseignement supérieur » visant à développer des programmes d'enseignement ou de recherche, à l'instar des fondations privées de recherche, sans financement public obligatoire, leur permettant de faire bénéficier tout de suite les donateurs – qu'ils soient des entreprises ou des particuliers – du régime fiscal des fondations.

L'université doit pouvoir, comme le fait la Fondation des Hautes études commerciales (HEC), obtenir des dons d'entreprises et de ses anciens élèves. Pour ce faire, elle devra faire appel à ses anciens élèves, suivre et communiquer sur leur cursus professionnel, informer sur le nombre d'anciens étudiants au chômage deux ans après l'obtention du diplôme.

Par ailleurs, les frais de scolarité constituent une part très faible du financement privé des études supérieures, contrairement à la plupart des pays de l'OCDE (États-Unis, Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande). Dans d'autres pays, les frais de scolarité sont faibles voire nuls (Suède, Allemagne, France). Cette spécificité française doit rester inchangée.

### **DÉCISION 23**

#### **► Institutionnaliser des « Universités des métiers ».**

Les concours très sélectifs sélectionnent ceux qui ont les qualités nécessaires pour les réussir : courage, organisation du travail, milieu stable, mémoire, renoncement momentané à une vie de plaisir pour n'éprouver que le plaisir de la performance et de la polarisation. Ceux qui ont subi, à ce moment-là, une difficulté de santé, de développement, de famille ou de culture sont éliminés pour la vie. Cela constitue un gâchis de compétences, quand on connaît la plasticité de l'intelligence et la flexibilité des développements.

Participer pleinement à la croissance mondiale. [Au commencement, le savoir](#)

Beaucoup d'universités étrangères ont institutionnalisé des facultés des métiers (Laval, Sherbrooke, Canada) où des infirmières, des artisans, des sportifs, des artistes peuvent devenir professeurs ou obtenir toutes sortes de diplômes. Quand il n'y a qu'un seul moule, et que l'immobilisme et le conformisme deviennent la seule ligne de développement, il s'ensuit une vérité unique qui réduit la créativité. Certaines « universités des métiers » existent déjà dans plusieurs universités françaises, elles doivent donc se développer.

**OBJECTIF Faire émerger sur le territoire 10 grands pôles universitaires et de recherche de niveau mondial**

#### **DÉCISION 24**

► **Distinguer 10 pôles universitaires de taille mondiale alliant pluridisciplinarité et excellence.**

La France a besoin d'environ 10 universités de taille mondiale (elle n'a pas les moyens d'en avoir plus de cette taille et de cette ambition). Les autres universités conserveront, comme aux États-Unis, leur vocation régionale ou nationale.

Il convient, dans une carte universitaire nouvelle, de faire émerger par appel d'offres (à la faveur d'un processus d'évaluation mené dans chaque département universitaire et chaque établissement d'enseignement supérieur), 10 ensembles d'excellence que l'on nommera « Pôles universitaires pluridisciplinaires » (PUP). Les départements universitaires d'excellence n'auront pas nécessairement une localisation unique. Un Pôle universitaire pluridisciplinaire pourra réunir, par un jeu d'Intranet, des lieux d'enseignement géographiquement éloignés, y compris appartenant à des pays voisins. Écoles et universités appartenant à un même Pôle universitaire pluridisciplinaire seront regroupées en réseaux, mis en commun, et leurs cursus harmonisés.

Ces Pôles universitaires pluridisciplinaires pourront résulter du rapprochement, sous gouvernance unique, de plusieurs structures d'enseignement supérieur (universités, grandes écoles...), de l'intégration juridique des structures de recherche aujourd'hui partiellement rattachées aux universités et présentes sur leurs sites (les unités mixtes de recherche). Elles naîtront aussi du développement de synergies avec les grands établissements de recherche (Centre national de la recherche scientifique [CNRS], Commissariat à l'énergie atomique [CEA], Institut national de la santé et de la recherche médicale [Inserm], Institut national de la recherche agro-

nomique [Inra]...). Elles supposeront en outre le développement de collaborations avec des structures de recherche privées. Elles accorderont enfin une place essentielle à la mobilité des chercheurs des organismes publics, des enseignants-chercheurs de l'Université, et des centres de recherche privés.

Parmi ces Pôles universitaires pluridisciplinaires pourront être sélectionnés les Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) dont le projet de candidature aura convaincu les pouvoirs publics. Ces derniers permettent depuis mars 2007 aux établissements d'enseignement supérieur de fédérer localement les principales activités d'enseignement supérieur et de recherche ou de rassembler des compétences complémentaires en réseau. Neuf Pôles de recherche et d'enseignement supérieur ont déjà pris la forme d'établissements publics de coopération scientifique : Aix-Marseille ; Lyon ; Bordeaux ; Toulouse ; université européenne de Bretagne ; Nancy ; université Paris Sud ; université Paris Est ; ParisTech.

Dans tous les cas, il faudra faire passer progressivement de 12 500 à 25 000 le nombre d'étudiants de ParisTech et quadrupler les promotions de l'École normale supérieure, de l'École polytechnique et de quelques autres grandes écoles, qui devront s'inscrire dans ces pôles.

Ces Pôles universitaires pluridisciplinaires devront aussi développer des enseignements à distance de qualité et consacrer une part significative de leurs budgets à la mise en ligne de leurs cours, et à l'organisation de séminaires pour les entreprises qui les rémunéreront pour bénéficier de leur formation permanente.

L'émergence de ces 10 Pôles universitaires pluridisciplinaires prendra nécessairement du temps. Une fois fixées les règles du jeu, ces établissements bénéficieront d'une période d'au moins cinq ans au cours de laquelle ils mettront en place leurs nouveaux projets pédagogiques et de recherche, et à l'issue de laquelle seront effectuées à nouveau les comparaisons entre départements universitaires qui guideront la fixation du périmètre des nouveaux Pôles universitaires pluridisciplinaires.

Pour structurer ces 10 pôles, 10 nouveaux campus de standard mondial et bénéficiant d'une dotation foncière de l'État seront créés. Ils seront dotés d'infrastructures (logement, bibliothèques, etc.) permettant un accueil de qualité des professeurs, des chercheurs et des étudiants recrutés internationalement sur des critères d'excellence. Ils seront le cœur de l'enseignement à distance que ces hyperuniversités devront mettre à disposition du reste des étudiants du pays.

Participer pleinement à la croissance mondiale. [Au commencement, le savoir](#)

Les investissements nécessaires pour ces 10 campus pourraient atteindre 10 milliards d'euros, à engager en 7 ans avec des coûts de fonctionnement annuels de l'ordre de 0,7 milliard d'euros. Ces financements pourraient être portés par la Caisse des dépôts et consignations, qui s'est déjà déclarée prête à apporter un financement en capital de 7 milliards d'euros. Il est aussi envisageable de mobiliser pour ce projet des Partenariats Public-Privé. L'ensemble de ces financements conduira ensuite à mobiliser des financements publics sous la forme de loyers, ce qui permettra de lisser cet investissement nécessaire dans le temps.

## **OBJECTIF Ouvrir l'enseignement supérieur à l'international**

### **DÉCISION 25**

- ▶ **Proposer, lors de la présidence française de l'Union européenne, de mettre en place un classement annuel des universités européennes.**

### **DÉCISION 26**

- ▶ **Développer les cursus en langues étrangères.**

Même si l'ensemble des formations doit rester en français, il serait utile de développer des enseignements et des cursus d'abord en anglais, et également en arabe, espagnol et chinois, afin de mieux préparer les étudiants français à la mondialisation et d'attirer des étudiants étrangers.

### **DÉCISION 27**

- ▶ **Améliorer l'accueil des étudiants, des enseignants et des chercheurs étrangers, et revoir la politique de visas les concernant.**

Les étudiants étrangers qui désirent venir étudier dans nos universités doivent être recrutés et accompagnés avant même leur arrivée. En particulier, des services spécifiques visant à leur faciliter les démarches administratives doivent être prévus à l'intérieur de chaque université. Il convient aussi de mettre en place une politique de visas beaucoup plus souple pour les enseignants et les chercheurs étrangers.

### **DÉCISION 28**

- ▶ **Ouvrir davantage l'enseignement supérieur sur le monde.**
- Proposer à nos partenaires européens, lors de la présidence fran-

çaise de 2008, de développer les moyens d'Erasmus et de Socrate, d'étendre les bourses aux échanges extra-européens, en particulier méditerranéens, et d'en faire également bénéficier les universités de métiers.

- Inciter les universités françaises à ouvrir des antennes à l'étranger (exemple de la Sorbonne à Abou Dhabi).
- Favoriser la mobilité internationale des professeurs, des chercheurs et des étudiants.
- Offrir à nos meilleurs chercheurs partis à l'étranger l'opportunité et les moyens de revenir créer et diriger des équipes dans des conditions équivalentes à celles offertes par les meilleures universités étrangères.

#### **OBJECTIF Rendre notre recherche plus compétitive**

La stratégie de Lisbonne, définie en 2000 par l'ensemble des pays membres de l'Union européenne, a donné comme objectif à l'Europe d'être l'économie la plus compétitive du monde d'ici 2010. Pour y parvenir, l'objectif a été fixé pour chaque pays de consacrer 3 % de la richesse nationale à la Recherche et au Développement. Or, à ce jour, cet objectif n'est pas atteint pour la France (2,2 % du PIB contre 2,7 % aux États-Unis, 3,1 % au Japon et dans les pays scandinaves et 2,4 % en Allemagne), en raison notamment du faible niveau de l'investissement privé dans ce domaine (1,2 % du PIB, contre 2,3 % au Japon, 2 % aux États-Unis et 1,7 % en Allemagne). La proportion de chercheurs dans la population active est de 7 chercheurs pour 1 000 actifs contre 10 dans les pays nordiques, le Japon et les États-Unis. Seulement 53 % des chercheurs sont employés dans le secteur privé contre 60 % dans les pays nordiques et 80 % aux États-Unis. Si la production scientifique française représente 4,7 % des publications mondiales, elle est souvent insuffisamment valorisée et seuls quatre secteurs se situent au-dessus de la moyenne mondiale : les sciences de l'ingénieur, les mathématiques, la physique et la biologie appliquée.

Le système français de recherche est trop complexe : un Centre national de la recherche scientifique peu évalué par l'extérieur, des chercheurs travaillant trop souvent sans lien direct avec l'enseignement, une insuffisance de grands projets et de coordination entre les établissements spécialisés, dans une extrême dispersion. De plus, le financement, majoritairement issu de financements récurrents, n'est pas lié aux résultats des équipes de recherche tandis que les unités



mixtes, soumises à des contrats quadriennaux, placent de fait la recherche universitaire sous la tutelle du CNRS.

Un pilotage stratégique fort par l'État est nécessaire pour fixer les grandes orientations de recherche et faire émerger l'excellence dans certains domaines délibérément choisis.

### **DÉCISION 29**

#### **► Financer davantage la recherche publique sur projet et à la performance.**

##### **Clarifier les missions respectives du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et de l'Agence nationale de la recherche (ANR).**

Le CNRS doit se concentrer sur ses laboratoires propres et sérieusement réduire le nombre de ses unités mixtes afin d'éviter l'émiettement de ses chercheurs et de ses ressources. Seuls les laboratoires les plus stratégiques au plan international (les grandes plates-formes en particulier), définis après avis d'un comité composé exclusivement de très grands spécialistes étrangers, resteront des instituts du CNRS.

L'Agence nationale de la recherche doit renforcer sa fonction d'agence de moyens afin de définir et de conduire des grands projets à court terme (3 ans), et disposer de ressources nécessaires pour les conduire. Les jurys qui décident, au sein de l'Agence nationale de la recherche, de l'attribution de ces financements doivent être constitués des meilleurs scientifiques et chercheurs internationaux. Les projets doivent être financés à coûts complets, contrairement aux pratiques actuelles.

##### **Renforcer les principaux organismes de recherche pluridisciplinaires (Commissariat à l'énergie atomique) et spécialisés (Institut national de la recherche agronomique, Institut national de la santé et de la recherche médicale, Institut national d'études démographiques) disposant de grands équipements.**

- Organiser des financements à la performance : comme pour les universités, la dotation récurrente d'un établissement de recherche doit être pour partie liée à la performance passée de l'établissement.
- Instituer des financements incitatifs pour les grands projets ou les financements communautaires (Programme cadre de recherche et de développement pour lequel la recherche française est en moyenne moins performante que la recherche allemande ou anglaise).

- L'ensemble des unités de recherche (dans les établissements publics à caractère scientifique et technologique ou organismes de recherche) et des unités d'enseignement et de recherche (dans les universités) doivent pouvoir être financées pour une partie significative de leur budget à partir de ces financements innovants. Les organismes de recherche spécialisés (Institut national de la recherche agronomique, Institut national de la santé et de la recherche médicale, Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer) ou pluridisciplinaires (CNRS) pour leurs laboratoires propres, de même que les universités (pour la part de leur activité consacrée à la recherche), conserveront une part de financement « récurrent ».
- Rapprocher le fonctionnement de tous les établissements publics de recherche des meilleures pratiques du secteur privé (évaluation, promotion, mobilité, flexibilité de fonctionnement, etc.).
- Simplifier les dispositifs de rémunération complémentaire sur contrat des chercheurs du secteur public et moduler les obligations de service des enseignants-chercheurs en fonction de leur activité de valorisation de la recherche.

Une fois les Pôles universitaires pluridisciplinaires en place, le schéma devra évoluer vers un ensemble d'agences spécialisées par grands thèmes conjuguant le rôle d'agence de financement pour des équipes universitaires externes, sur appel d'offres, et le support de ses laboratoires propres, sur les modèles, efficaces, des États-Unis comme de la Grande-Bretagne.

### **DÉCISION 30**

#### **► Réformer le statut d'enseignant-chercheur.**

Personne ne devrait pouvoir être chercheur à vie sans enseigner, à moins d'obtenir de façon spécifique des dérogations sur la base des performances de recherche récentes.

- Recruter et financer (salaires, frais de fonctionnement et équipements) tous les nouveaux chercheurs sur des contrats de 4 ans. À l'issue de cette période, une évaluation décidera si le projet pourra être prolongé. Aucun chercheur ne devra bénéficier de plus de deux (ou, exceptionnellement, trois) contrats de quatre ans successifs. Au bout de cette période, le chercheur pourrait évoluer vers un contrat à durée indéterminée de « directeur de recherche », vers une activité d'enseignement, ou vers l'entreprise privée.

- Attirer et conserver les meilleurs chercheurs par un niveau plus attractif de salaires (à travers des primes fortement modulables, des Contrats à durée indéterminée (CDI) et des accélérations de carrière) et des financements de leurs projets de recherche.

### **DÉCISION 31**

► **Aider la recherche publique à davantage valoriser et appliquer ses découvertes.**

La capacité du secteur concurrentiel à exploiter la connaissance produite par la recherche publique dépend de la qualité de ses propres chercheurs et de sa capacité à contracter avec les laboratoires publics. Les contrats des organismes de recherche avec les entreprises ne représentent en France que 3 % de leur budget contre 16 % en Allemagne et 6 % au Royaume-Uni. Bien que le nombre de dépôts de brevets ait augmenté, les revenus liés à la propriété intellectuelle ne représentent que 1 % du budget de la recherche en France, contre 3 à 5 % du budget de la recherche aux États-Unis.

Les structures en charge de la valorisation sont trop petites. Le système des incubateurs et des fonds d'amorçage est trop complexe. Il souffre d'un manque de réactivité en matière de transfert de technologie, d'un cloisonnement des structures, de niveaux d'activité et de sélectivité insuffisants.

- Dispenser davantage d'enseignements de gestion aux chercheurs.
- Créer des offices mutualisés, mandatés par région ou par secteur, pour valoriser les brevets d'un ensemble d'établissements sur un site géographique ou dans une discipline donnée.
- Imposer, pour les unités mixtes de recherche, un délégué unique de transfert et de valorisation parmi les tutelles de l'unité.
- Simplifier les procédures et réduire les délais nécessaires au financement des projets sélectionnés (aujourd'hui un an).
- Imposer aux établissements et organismes de recherche de consacrer à la valorisation de la recherche 10 % de leur budget récurrent, pour les amener à apporter la preuve du concept de leurs innovations.

### **DÉCISION 32**

► **Développer la recherche privée.**

Une première étape a été franchie avec la réforme du crédit impôt recherche, dont on peut attendre beaucoup. Des efforts

supplémentaires peuvent être menés pour en maximiser les effets :

- Inciter les grandes entreprises à maintenir leurs laboratoires de recherche en France.
- Simplifier les dispositifs d'allègement des charges qui, en pratique, imposent des conditions d'éligibilité restrictives (15 % des dépenses en recherche) et ne servent que les « Jeunes Entreprises innovantes » du secteur des services aux entreprises, au détriment des entreprises industrielles.
- S'attacher à faire revenir des chercheurs français dans le secteur privé.
- Ouvrir les conseils des écoles doctorales à des représentants d'entreprises intéressées et utiles à l'activité de recherche.
- Focaliser les relations de recherche entre secteurs public et privé dans les pôles de compétitivité.

## Chapitre 2

# UNE PRIORITÉ : AIDER LES TPE ET LES PME

Les très petites entreprises (TPE, moins de 20 salariés) et les petites et moyennes entreprises (PME, moins de 250 salariés) sont un facteur clé de la croissance et de l'emploi. Au sein de l'Union européenne, les 23 millions de PME représentent 99 % de l'ensemble des entreprises et fournissent environ 75 millions d'emplois.

En France, sur 2 700 000 entreprises, à peine 5 000 ont plus de 250 salariés. 95 % ont moins de 20 salariés. 920 000 comptent moins de 10 salariés. Les PME emploient, à elles seules, 75 % des salariés du secteur privé. Les entreprises de moins de 500 salariés ont créé près de 1,8 million d'emplois. La taille des PME françaises reste réduite au regard de nos principaux partenaires, notamment allemand et américain. Leur développement, aujourd'hui entravé par de nombreux obstacles, est crucial pour la croissance.

La France devra mettre en œuvre une politique en faveur des TPE et des PME, parallèlement et en complément du programme de travail de la Commission européenne pour 2008-2013 qui envisage une directive sur les petites entreprises, sur le modèle du *Small Business Act* américain, en vue de réduire les contraintes administratives pesant sur les TPE/PME, d'accroître la participation des PME aux programmes communautaires, d'améliorer l'accès des PME aux marchés publics et de réduire les obstacles aux échanges transfrontaliers.

### **OBJECTIF Créer une agence de conseil aux TPE et PME regroupant les services existants**

La libération de la croissance française impose d'aider les TPE/PME à bénéficier, comme leurs concurrentes européennes, d'un environnement juridique, fiscal et social simplifié, et d'un interlocuteur administratif unique chargé d'apporter une assistance aux entreprises de moins de 20 salariés.

### DÉCISION 33

► **Créer une Agence de service aux petites entreprises de moins de 20 salariés.**

Des expériences réussies comme celles de la Direction des grandes entreprises à la Direction des impôts montrent que l'administration peut se mobiliser efficacement au service des entreprises et de la croissance. Il est temps de développer le même élan au service des TPE/PME de moins de 20 salariés, dans un premier temps, en relevant le seuil à 50 salariés au fur et à mesure du succès de l'Agence.

L'environnement juridique, administratif, fiscal et social est particulièrement complexe et instable pour une très petite entreprise. En qualité d'employeur, une TPE est aujourd'hui en relation avec au moins 4 organismes de protection sociale (Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations [Urssaf], Assedic, caisses de retraite complémentaire, organismes de prévoyance) auxquels s'ajoutent 99 organismes paritaires de collecte agréés pour la formation professionnelle, 140 organismes de collecte de la taxe d'apprentissage et les centres des impôts.

La réforme proposée s'inspire du *Small Business Service*, interlocuteur administratif unique pour les très petites entreprises créé il y a une dizaine d'années par le gouvernement britannique.

Sur cet exemple, l'Agence proposée, placée sous l'autorité du Premier ministre, conseillera et aidera les entreprises de moins de 20 salariés dans leur développement. Cette Agence rassemblera les diverses entités dont les entreprises ont besoin. Elle sera composée pour un tiers de contrôleurs des impôts et un tiers de ceux de l'Urssaf, le tiers restant étant recruté parmi les inspecteurs du travail. Elle apportera assistance et conseil aux entreprises, ses réponses engageant l'ensemble de l'administration, y compris devant les tribunaux.

Le champ d'intervention de l'Agence doit être large : aide à la création d'entreprise, gestion et recouvrement des prélèvements fiscaux et sociaux, gestion des réclamations, intégration du contrôle. L'Agence aura une mission d'assistance des micro-entreprises : elle s'efforcera ainsi d'aider et de faciliter leur développement, notamment dans les secteurs d'avenir que sont le e-commerce et les entreprises de services à la personne.

Il en résultera plusieurs avantages :

- Un interlocuteur unique disponible en permanence au téléphone ;

Participer pleinement à la croissance mondiale. [Une priorité : aider les TPE et les PME](#)

- Une meilleure coordination entre les administrations concernées, qui évitera de demander plusieurs fois les mêmes informations ;
- Une perception regroupée des cotisations obligatoires, puis du maximum des prélèvements pesant sur les entreprises ;
- Des possibilités élargies de coopération entre TPE et PME.

Si le bilan, notamment évalué par les entreprises intéressées, s'avère positif, le champ des compétences de l'Agence sera alors étendu aux PME de moins de 50 salariés.

#### **DÉCISION 34**

- ▶ **Instaurer au sein de l'Agence de service aux TPE un guichet unique en ligne pour la création d'entreprise.**

La création d'entreprise reste longue et complexe, au-delà du cas des Entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée (EURL). Il est donc urgent de créer un « guichet unique en ligne » pour permettre la création de Sociétés par actions simplifiées (SAS) et de Sociétés anonymes (SA). Ce guichet unique ferait la synthèse des dispositifs existants : centre de formalité des entreprises, chambre de commerce et d'industrie, Urssaf, caisses de retraite, déclarations et paiements en ligne, conseils fiscaux, domiciliation, comptabilité, etc.

#### **DÉCISION 35**

- ▶ **Faciliter l'accès des TPE au conseil et au financement.**

Il convient de développer massivement les dispositifs d'accompagnement à la création d'emplois mis en place par des associations, en finançant leurs programmes de formation des jeunes entrepreneurs, en particulier dans les banlieues. Ces programmes visent à détecter des entrepreneurs potentiels, à les aider à formaliser leurs projets, à établir une étude de marché, un plan d'affaire, et une demande de financement.

Il est nécessaire d'aider ces institutions à accompagner plus encore d'entrepreneurs vers les banques, qui doivent pouvoir leur accorder des microcrédits et les conduire ensuite, avec des tuteurs issus des entreprises, vers des fonds d'investissements spécialisés capables de leur fournir des fonds propres.

#### **OBJECTIF Faciliter l'accès des PME aux marchés publics**

L'État passe chaque année pour 130 milliards d'euros de commandes aux entreprises, dont 2 milliards d'euros exclusivement consacrés à la recherche et au développement. Seuls 21 %

des marchés publics sont attribués à des PME alors qu'elles représentent 98 % des entreprises privées. De nombreux autres pays (États-Unis, Japon, Corée, Canada) ont mis en place des préférences particulières. Le code des marchés publics français a récemment obligé les collectivités territoriales à publier annuellement la liste des marchés attribués aux PME. 17 groupes industriels, publics et privés, représentant un volume d'achats d'environ 80 milliards d'euros, se sont regroupés pour aider les PME à la prospection et à la préparation des réponses aux appels d'offres. La Commission européenne a inscrit cette réforme dans son programme de travail.

### **DÉCISION 36**

- Organiser sur Internet l'ensemble des procédures d'appel d'offres des marchés publics, ainsi que les réponses.
- Mettre en place, sur la base de l'article 3 du code des marchés publics, des commissions permettant d'attribuer des marchés publics de recherche et développement à des PME.
- Élargir la définition des « PME innovantes », en introduisant des critères sur la part de la recherche et développement, le secteur d'activité (défense, santé, numérique, biotechnologies), les caractéristiques innovantes en matière de marketing, de diffusion de l'innovation et les brevets déposés.
- Considérer que la part de sous-traitance auprès de PME peut constituer un critère d'attribution d'un marché public à une grande entreprise.

### **OBJECTIF Assouplir les seuils sociaux**

Les seuils sociaux constituent aujourd'hui un frein à la croissance et à la création d'emploi. À titre d'exemple, le passage de 49 à 50 salariés entraîne actuellement l'application de 34 législations et réglementations supplémentaires dont le coût représente 4 % de la masse salariale.

### **DÉCISION 37**

- ▶ **Mettre en place une représentation unique dans toutes les PME de moins de 250 salariés, sous la forme d'un conseil d'entreprise exerçant les fonctions du comité d'entreprise, des délégués du personnel, des délégués syndicaux et du comité d'hy-**



**giène, de sécurité et des conditions de travail. Ce conseil d'entreprise serait le lieu privilégié de la négociation.**

Afin d'avoir le temps de simplifier l'ensemble des obligations supplémentaires résultant du simple franchissement des seuils de 10 et 50 salariés, il est proposé de doubler pour trois ans ces deux seuils en les faisant passer respectivement à 20 et à 100.

**OBJECTIF Veiller très strictement au respect des délais de paiement**

En 2005, les délais de paiement atteignaient en France en moyenne 66 jours, contre 52 en Grande-Bretagne, 47 en Allemagne, 40 aux Pays-Bas, 36 en Suède, et 26 en Norvège. Les créances clients représentent 25 % en moyenne du bilan des PME françaises contre 8 % en Allemagne. Une directive de 2000 visant à sanctionner les retards de paiement a été transposée en France par la loi NRE (Nouvelles réglementations économiques) de 2001. Malgré l'automatisme des pénalités de retard, le débiteur qui ne les règle pas n'est pas sanctionné : en 2006, seules 11 % des entreprises françaises facturaient des retards de paiement à leurs clients. En 2006, une modification du code des marchés publics a imposé aux collectivités territoriales un délai maximal de paiement de 45 jours. Le délai de paiement moyen de la grande distribution est de 120 jours.

Depuis janvier 2008, l'entrée en vigueur de nouvelles règles européennes de surveillance des banques, dites « Bâle II », impose aux banques un taux en fonds propres plus élevé lorsque la solvabilité de l'emprunteur est faible, ce qui provoque des difficultés accrues d'accès au crédit bancaire pour les PME en attente de paiement.

De plus, l'État et les collectivités territoriales affichaient en 2006 une moyenne de délai de paiement de 35 jours, contre 66 jours dans le secteur privé. Le retard par l'État est plus grand pour la TVA. Il est de l'intérêt des grandes entreprises de réassumer une partie du risque car elles gagneraient à terme au développement d'un bassin dynamique de PME françaises.

**DÉCISION 38**

- ▶ **Imposer (par la loi et si nécessaire par ordonnance) le paiement aux PME à moins de 30 jours à compter de la date de livraison.**

Une telle décision (qui ne peut être prise que par la loi ou l'ordonnance) peut sembler remettre en cause la liberté du commerce, mais elle ne fait qu'en préciser les conditions d'exercice. Elle permettra

aux PME de recouvrer 8 milliards d'euros de trésorerie pour toutes les livraisons aux grandes entreprises, et 1 milliard d'euros de trésorerie pour tous les marchés passés avec les collectivités publiques. Il faudra également imposer la publication des délais de paiement des groupes cotés.

### **DÉCISION 39**

#### **► Réduire le délai de remboursement de la TVA aux PME à 10 jours.**

L'administration fiscale doit rembourser dans les 10 jours la TVA aux PME, sauf interrogation motivée sur un risque de fraude.

En cas de dépassement, l'administration fiscale sera pénalisée selon les mêmes modalités que celles appliquées aux entreprises du privé, à savoir 5 % d'intérêt avec au plus 0,40 % par mois de retard sur les sommes non remboursées dans les délais.

### **OBJECTIF Élargir les possibilités de financement des PME**

Peu d'acteurs du capital-développement sont capables et intéressés à financer les petites et moyennes entreprises à un stade un peu avancé de leur expansion. Le marché français du capital pour les entreprises est, par ailleurs, limité par l'absence de fonds de pension (qui représentent 42 % de la levée de fonds du capital-investissement en 2003 aux États-Unis contre 8 % en France) et par un marché coté (Alternext) dont l'étroitesse, la volatilité, et l'illiquidité limitent encore l'intérêt des opérateurs de marché. De plus, beaucoup d'entreprises familiales rechignent à chercher du capital à l'extérieur, et plus encore à entrer en Bourse. Il faut s'efforcer de faire évoluer ces mentalités, car celles-ci freinent la croissance des PME et de l'emploi.

### **DÉCISION 40**

#### **► Faciliter l'accès des PME à Alternext.**

Conçu pour permettre aux PME de s'introduire en Bourse en respectant des exigences assouplies, tout en garantissant un minimum de transparence et de sécurité aux investisseurs, Alternext regroupe aujourd'hui moins de 100 sociétés, contre plus de 1 600 pour son homologue londonien, l'*Alternative Investment Market* (AIM) créé en 1995. Alternext capitalise 5 milliards d'euros contre 75 milliards d'euros pour l'AIM.

Pour prolonger ce premier résultat, il faut :

- Alléger les contraintes d'accès en matière de comptabilité (2 années de comptes) et de flottant minimum.

- Assouplir et simplifier les délais et quotas d'investissement des fonds de capital investissement.

L'objectif doit être de coter sur Alternext, en 2012, 1 000 sociétés avec 50 milliards d'euros de capitalisation.

#### **DÉCISION 41**

► **Attirer les financements des fonds et des banques vers les PME.**

Le capital-risque français est davantage financé par les particuliers (à travers les Fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI)) et par divers avantages fiscaux) que par les banques, les compagnies d'assurances ou des fonds spécifiques. Il finance très peu les PME. Cela s'explique : les taux de rendement depuis dix ans du capital-risque (en France et en Europe) se situent entre 0 et 5 % par an, alors que le LBO (« *Leverage Buy Out* ») varie entre 15 et 20 % par an.

Pour y remédier, il convient de mener les actions suivantes :

- Étendre les mesures d'exonération d'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF) aux investissements dans les Fonds d'investissements utilisant 20 % de leurs fonds dans les PME.
- Augmenter de 5 à 10 % les montants permettant aux institutionnels d'allouer des sommes contenues dans les contrats d'assurance-vie à des entreprises non cotées, et obtenir que 40 % de ces investissements soient fait en capital-risque et capital-développement.
- Permettre aux compagnies d'assurance d'investir dans les PME tout ou partie des contrats en déshérence (sans bénéficiaire identifié), soit potentiellement entre 10 et 30 milliards d'euros.
- Demander aux banques de faire connaître dans leur rapport annuel le ratio de leurs refus de crédit aux PME et aux TPE.

#### **DÉCISION 42**

► **Rassembler les fonds actuels d'OSEO et France-Investissement dans une structure unique de rehaussement.**

Pour améliorer le financement des PME, les structures de financement des PME d'OSEO et de France Investissement pourraient être regroupées dans une structure unique nommée « PME Investissement ».

#### **DÉCISION 43**

► **Rééquilibrer le traitement entre créanciers privés.**

Le droit français, modifié par la loi de sauvegarde des entreprises du 26 juillet 2005, distingue explicitement la prévention des

difficultés de leur traitement. Il allonge les délais de recouvrement de la dette par saisie du collatéral et sanctionne le soutien abusif. Il place les créanciers privés, notamment bancaires, après tous les créanciers privilégiés en cas de faillite et inhibe le financement bancaire. Son objectif premier reste donc la sauvegarde de l'entreprise, même si une telle procédure débouche aujourd'hui, dans plus de 90 % des cas, sur la liquidation de l'entreprise.

Quand les créanciers privés disposent d'une sûreté réelle sur un actif de l'entreprise (gages sur stock et des sûretés corporelles prises pour garantir le refinancement d'une entreprise), celle-ci est souvent disputée par un grand nombre de créanciers.

- Maintenir le privilège de l'Association pour la gestion du régime de garantie des créances des Salariés (AGS), qui assure une garantie minimale aux salariés.
- Supprimer les créances privilégiées du Trésor. Un tel traitement devra s'appliquer aussi bien en cas d'arrêt de l'activité (priorité absolue sur la valeur de réalisation des actifs faisant l'objet de la sûreté) qu'en cas de cession de l'entreprise à un repreneur (faculté de s'opposer à ce que les biens objets de leurs sûretés soient intégrés dans la cession).

#### **OBJECTIF Utiliser l'effet d'entraînement des grandes entreprises pour les PME**

Cet effet d'entraînement doit être utilisé :

- pour les aider dans leur conquête des marchés extérieurs,
- pour les aider dans la conquête des marchés de sous traitants.

Il ne s'agit pas là de prendre des décisions administratives, mais d'en appeler à des changements de mentalité chez les dirigeants des grandes entreprises. À l'instar de ce qui se fait dans d'autres pays, les grandes entreprises françaises pourraient s'appuyer sur des réseaux puissants de PME en France, qui peuvent leur apporter des sous-traitants fiables, des innovations et des centres de recherches compatibles avec leurs propres activités. Dans certains domaines comme l'agroalimentaire, la beauté, le luxe, le textile, ou le tourisme, l'existence de ces PME est même nécessaire à la fabrication de ces produits, parfois constitutifs de l'avantage compétitif des grandes entreprises.

#### **DÉCISION 44**

- ▶ **Renforcer le programme « Passerelle », qui permet aux grandes entreprises (publiques et privées) souhaitant acheter le produit ou**

Participer pleinement à la croissance mondiale. [Une priorité : aider les TPE et les PME](#)

**le service d'une PME innovante de bénéficier d'une aide pour financer l'adaptation de l'offre de la PME à leurs propres besoins.**

#### **DÉCISION 45**

- ▶ **Demander aux grandes entreprises de publier annuellement la part de leurs achats réalisés auprès des PME.**

**OBJECTIF Aider à la création d'entreprises et simplifier les débuts**

#### **DÉCISION 46**

- ▶ **Simplifier les débuts d'une entreprise.**
- Étendre aux TPE de moins de 20 salariés l'usage de mécanismes simplifiés du type chèque emploi pour recruter et déclarer des salariés.
- Simplifier les règles de création d'une SAS (Société par action simplifiée) et d'une SASU (Société par action simplifiée unipersonnelle).
- Confirmer l'insaisissabilité de la résidence principale pour les entrepreneurs individuels.

#### **DÉCISION 47**

- ▶ **Simplifier la comptabilité des TPE.**

Les règles comptables que les TPE doivent respecter sont très lourdes et ne sont pas utiles à toutes les entreprises. On pourra donc s'orienter vers une comptabilité de trésorerie pour toutes les TPE de moins de 20 salariés. Cette mesure permettrait aux TPE qui ne font pas appel à des capitaux extérieurs de réduire leur charge administrative. Les TPE souhaitant emprunter ou augmenter leur capital devront répondre comme à l'heure actuelle aux demandes d'information des investisseurs et des banquiers.

#### **DÉCISION 48**

- ▶ **Soumettre les TPE à un régime fiscal et social spécifique.**

Les entrepreneurs dont l'activité génère un chiffre d'affaires de moins de 100 000 € seront soumis à un prélèvement libératoire de 10 % se substituant à tous les impôts directs. Le revenu correspondant sera déclaré à l'impôt sur le revenu.

## Chapitre 3

### LES RÉVOLUTIONS À NE PAS MANQUER

Le renforcement de la croissance viendra de la capacité du pays à investir dans les secteurs porteurs.

Un secteur est porteur quand son taux de croissance mondiale est particulièrement élevé et a vocation à le rester. Il ne s'agit pas là de l'intégralité d'un secteur comme on pouvait le définir il y a 15 ou 20 ans, mais de gammes de produits sur lesquels se détermine la compétitivité internationale. Parmi les secteurs ayant le plus fort taux de croissance mondiale, on peut citer le numérique, la santé, les chantiers navals, l'environnement, les services financiers, l'aéronautique, l'agroalimentaire, la distribution, le tourisme, les transports, les services éducatifs, la construction et les services à la personne.

Parmi les nouveaux secteurs porteurs pour la France figurent le numérique, la santé, l'agro-industrie, l'énergie et l'environnement, la finance, les transports, le tourisme et les services à la personne.

#### LE NUMÉRIQUE, PASSEPORT DE LA CROISSANCE

La France a longtemps été en avance dans le secteur des télécommunications et elle le reste : en matière de haut débit (flux supérieurs à 1 Mbit/s), le taux de pénétration est en très forte progression et le niveau d'offre Internet est l'un des plus compétitifs. La France est un leader des connexions haut débit ADSL grâce à une régulation en faveur du dégroupage et à la qualité technique du réseau historique. Ces comportements ont été encouragés par une baisse des prix d'un peu plus de 30 % en 10 ans, représentant un surplus pour les consommateurs estimé à 10 Md € en dépit de certaines entraves à la concurrence ; les usages, eux, ont été multipliés par 2,5. Succès encore dans la capacité d'appropriation d'Internet illustrée par l'explosion des blogs.

Cependant, la France n'arrive qu'au 14<sup>e</sup> rang des pays de l'Union européenne pour l'accès des ménages à Internet (49 % contre une moyenne à 54 %). Des zones entières sont encore non couvertes par

l'ADSL (2 à 3 % de la population répartis sur plus de 20 % du territoire). 45 % de la population française ne se connecte jamais à Internet. La France n'a plus aucun acteur significatif dans le logiciel ni dans la fabrication d'ordinateurs, de serveurs et d'équipements annexes.

Aucune société française ne figure parmi les 15 premières sociétés éditrices de logiciels. Seuls deux « champions nationaux » s'inscrivent au palmarès des 5 premiers groupes mondiaux dans les six principaux secteurs de l'économie numérique. La France n'a presque aucun acteur de taille mondiale dans les industries d'Internet. L'Europe, et plus particulièrement la France, accusent du retard dans les infrastructures très haut débit par rapport à l'Asie et aux États-Unis. La part de l'économie numérique dans la production française n'est que de 6 % au lieu de 13 % aux États-Unis et 17 % en Corée. Le niveau d'investissement en recherche et développement (0,3 à 0,4 % du PIB) est deux fois moindre que celui des États-Unis, de certains pays nordiques et des nouveaux champions asiatiques. La part des Technologies de l'information et de la communication (TIC) dans l'investissement productif n'est que de 11 % en France contre 18 % en Grande-Bretagne et près de 30 % aux États-Unis. Notre tissu de PME, déjà insuffisamment développé, reste rétif à l'usage de ces technologies comparativement à nos principaux voisins européens.

La France investit dans ces technologies deux fois moins que les États-Unis ou la Finlande, ce qui explique, toutes choses égales par ailleurs, notre différentiel de croissance : le tiers de celui-ci s'explique par une moindre productivité de l'économie numérique en France, les 2/3 restants par une utilisation moins performante des TIC par les secteurs utilisateurs.

Enfin, les réflexes collectifs face à la révolution numérique restent parfois frileusement défensifs sur les droits d'auteur et la gratuité des données publiques.

À l'instar des États-Unis, de certains pays nordiques et des nouvelles puissances asiatiques qui ont fait du développement numérique le principal moteur de leur compétitivité et de leur croissance, notre pays doit mettre en œuvre une stratégie ambitieuse dans trois directions :

- Des objectifs ambitieux de développement des infrastructures, notamment de très haut débit.
- Un pilotage renforcé et unifié au plus haut niveau de l'État en lieu et place de l'actuelle « dissémination » des structures.

- Des incitations pour promouvoir les investissements et les efforts de recherche des acteurs de l'économie numérique.

**OBJECTIF Démocratiser le numérique en accélérant le déploiement des infrastructures**

**DÉCISION 49**

► **Garantir une couverture numérique optimale en 2011.**

Par « couverture numérique optimale » il faut entendre l'accès de tous au bouquet de services offert aujourd'hui avec la Télévision numérique terrestre (TNT), d'une part, et, d'autre part, l'accès à un débit minimum de 10 mégabits par seconde à Internet.

L'extension de la couverture terrestre et le complément satellitaire doivent permettre l'accès pour tous au bouquet de services de la Télévision numérique terrestre en 2011. Son potentiel économique doit être accéléré par le lancement dès 2008 de la Télévision numérique terrestre Haute définition (TNT HD) et de la Télévision mobile personnelle (TMP) en DVB-H (*Digital video broadcasting handheld*).

Pour l'accès fixe à Internet, il faut résorber les dernières zones privées de haut débit grâce notamment au WiMax (*Worldwide interoperability for microwave access*, technologie hertzienne de transmission de données à haut débit) pour les foyers n'ayant pas accès à l'ADSL. Dans un souci d'équité territoriale, et compte tenu des prix encore élevés des équipements, il convient de soutenir le déploiement par une aide fiscale transitoire à l'équipement portant sur les 2 à 3 % de foyers techniquement les plus difficiles à raccorder à l'ADSL, sans peser sur le budget de l'État.

Pour l'accès sans fil à Internet, outre la couverture offerte par les zones de couverture wifi, il faut viser une couverture UMTS/HSDPA équivalente à la couverture GSM (*Global system for mobile communications*) actuelle, c'est-à-dire qui couvre la totalité des communes (y compris les « zones blanches » GSM). Pour cela, deux leviers doivent être combinés : la possibilité de réutilisation des fréquences GSM 900 pour l'UMTS/HSDPA (*Universal mobile telecommunications system / High speed downlink Pocket access*) d'une part, le partage des investissements entre opérateurs d'autre part, comme cela s'est fait en France pour les « zones blanches GSM » et, récemment, au Royaume-Uni et en Espagne. Cette possibilité doit être au plus tôt confirmée aux opérateurs mobiles et encadrée par les pouvoirs publics.



## **DÉCISION 50**

### **► Réaliser l'accès pour tous au très haut débit en 2016.**

Pour l'accès sans fil, il s'agit de maximiser les possibilités de diffusion et d'offres de service offertes par la future 4<sup>e</sup> génération de téléphonie mobile, le WiMax et ses évolutions, qui autorise, sous certaines conditions de bande de fréquence plus favorables, la possibilité de connexion haut débit en mobilité, voire une technologie concurrente et moins onéreuse de téléphonie mobile.

Pour l'accès fixe, il s'agit de la fibre optique. L'Europe et la France prennent du retard dans les nouveaux réseaux du très haut débit mobiles (services 3G+) et en fibre optique : 8 millions de foyers sont raccordés au Japon, 6 millions aux États-Unis et seulement 1 million en Europe.

Le déploiement d'une nouvelle génération d'infrastructures fondée sur la fibre optique sera l'un des plus grands chantiers des années à venir. Le déploiement à grande échelle de réseaux en fibres optiques nécessitera des investissements considérables pour ne couvrir que les populations urbaines. Ces investissements sont à 70 % constitués de charges de génie civil (ouverture de tranchées, accès aux fourreaux...).

Il importe donc de :

- Mettre en place avec les opérateurs un plan de déploiement des infrastructures très haut débit fixes (fibre optique) et mobiles (WiMax, téléphonie de 4<sup>e</sup> génération, *Long Term Evolution*).
- Prévoir par la loi un « droit de la prise numérique » afin de faciliter les négociations avec les syndicats d'immeubles.
- Mutualiser les charges de génie civil (ouverture de tranchées, câblage externe et interne des habitations et raccordement) en organisant le « dégroupage » des fourreaux existants et des lignes en fibre optique mises en place par l'opérateur historique.
- Encourager les co-investissements dans les infrastructures entre opérateurs.
- Promouvoir une régulation assurant la neutralité technologique des infrastructures de la boucle locale de l'opérateur historique.
- Élargir l'offre de télévision mobile personnelle et sa couverture, y compris par un complément satellitaire.

Pour assurer la cohérence de ces réseaux publics, les Régions doivent être les chefs de file de ce développement numérique des territoires. La Caisse des dépôts doit mettre ses capacités d'expertise

et d'ingénierie à la disposition des collectivités locales. Le marché doit assurer la part prééminente du financement des infrastructures de très haut débit, l'intervention publique ne se justifiant que quand les conditions de rentabilité sont trop différées.

### **OBJECTIF Réduire les fractures numériques**

L'inégalité d'accès au numérique peut être expliquée par différents facteurs, au premier rang desquels se situent la complexité d'utilisation (29 %), l'absence d'utilité pour la vie quotidienne (20 %), les enjeux de protection des données personnelles (17 %), le prix des équipements et abonnements n'étant qu'un facteur secondaire (12 %). La fracture numérique recouvre la fracture sociale : le taux d'équipement Internet est de 82 % chez les cadres supérieurs, 38 % chez les ouvriers et 22 % chez les personnes disposant d'un revenu mensuel inférieur à 900 €.

#### **DÉCISION 51**

##### **► Faciliter l'accès de tous au réseau numérique.**

- Accélérer le taux d'équipement en ordinateurs dans les foyers et TPE/PME avec un objectif d'équipement de 85 % en 2012, au moyen notamment de donations des PC usagés, de soutiens spécifiques aux étudiants, et microcrédit social.
- Renforcer et spécialiser l'usage accompagné des Espaces Publics numériques (EPN).
- Développer l'apprentissage des TIC à l'école, notamment en repensant l'équipement des écoles du premier degré dans le cadre de plateaux technologiques cohérents et ouverts aux élèves et aux familles.
- Vérifier à l'occasion du passage en 5<sup>e</sup> que chaque enfant maîtrise l'informatique et Internet, par l'obtention d'un « Brevet informatique et Internet », proche du « Passeport de compétences informatiques européen ».
- Développer l'apprentissage des TIC par tous à domicile par des tuteurs.

### **OBJECTIF Répartir le « dividende numérique »**

La loi du 5 mars 2007 relative à la télévision du futur a fixé à fin 2011 la date de l'extinction de la diffusion analogique de la télévision. Cette extinction permettra la libération d'une quantité importante de

fréquences situées dans la « bande en or » (470 à 860 MHz), qui présente les meilleures capacités de propagation et des caractéristiques très favorables pour le développement des services mobiles ou nomades. C'est le « dividende numérique ».

La loi prévoit l'élaboration par le Premier ministre d'un « schéma national » de son utilisation qui doit être défini au mieux des intérêts du pays sans réserver une rente de situation aux bénéficiaires audiovisuels actuels.

### **DÉCISION 52**

Il conviendra donc de maintenir certains principes fondant le système actuel tout en luttant contre certaines rigidités :

- Continuer à déployer les réseaux numériques (en particulier avec la Télévision numérique terrestre) avec comme objectif une couverture nationale avant l'extinction de l'analogique, c'est-à-dire avant 2011.
- S'assurer que les technologies seront disponibles à des prix adaptés à un marché de masse.
- Préparer les procédures d'attribution de licences afin de se prémunir contre toute stratégie de rente des détenteurs actuels, tout en veillant à un calendrier rapide de déploiement des réseaux et services.
- Recourir à un système d'enchère pour les attributions de licences, sauf en cas d'obligations d'intérêt général.
- Permettre la valorisation financière du droit d'usage des fréquences par chaque ministère sous la forme d'un loyer compensé par une dotation budgétaire inscrite en loi de finances, assorti d'un mécanisme d'intéressement au produit de cession d'une partie du spectre libéré.
- Introduire le réexamen approfondi tous les 3 ans de l'affectation des fréquences par service (au sens du tableau national de répartition des bandes de fréquences).
- Généraliser l'attribution de licences neutres technologiquement, sauf dans les cas de technologies harmonisées au niveau européen.
- Introduire et généraliser les attributions de fréquences par allotissement pour le déploiement des réseaux audiovisuels à venir (réseau complémentaire de Télévision numérique terrestre, télévision mobile personnelle, radio numérique) afin de passer à un rythme de déploiement industriel.

- Ouvrir de nouvelles bandes de fréquences avec autorisation générale (type wifi) pour permettre l'expérimentation et le développement de technologies innovantes.
- Encourager le développement de technologies de type « radio cognitive » (écoutant le spectre et n'émettant qu'en cas de disponibilité) sans impact significatif sur les réseaux existants quand un accord, pouvant inclure une contrepartie financière, peut être trouvé avec les opérateurs autorisés.
- Laisser la possibilité d'harmoniser au niveau européen des technologies sur certaines bandes de fréquences.
- Maintenir la faculté d'imposer des obligations spécifiques pour des motifs d'intérêt général, tels le soutien à la création, la protection des consommateurs et l'obligation de déploiement dans les zones isolées.
- Affecter les fréquences du dividende numérique au plus tard au deuxième semestre 2008 après une large concertation des acteurs, français et européens, conduite par le comité stratégique pour le numérique, après avis de la commission parlementaire créée à cet effet.

#### **OBJECTIF Assurer la sécurité et la confiance du numérique**

Une économie réelle, ou virtuelle, ne peut fonctionner sans sécurité juridique et matérielle. L'une et l'autre ont besoin de systèmes judiciaires efficaces et de polices efficaces. En particulier, l'économie numérique est menacée de virus et de parasites, d'écoutes et de surveillance, tolérées ou criminelles. Pour surveiller et inspecter les réseaux, on ne compte en France qu'une centaine de « gendarmes du numérique » contre plus de 500 en Allemagne et en Grande-Bretagne.

#### **DÉCISION 53**

##### **► Renforcer les garanties européennes.**

- Mettre en place un système européen de certification des produits de sécurité (logiciels ou composants, signature électronique, biométrie, Internet des objets...) pour favoriser la constitution d'un marché de masse pour ces produits et leur diffusion.
- Mettre en œuvre un mécanisme européen d'identification numérique permettant une reconnaissance mutuelle des moyens d'authentification en imposant la présence de certificats racines issus d'autorités européennes de certification pour l'ensemble des

logiciels de communication (messagerie, navigateur...) commercialisés en Europe.

- Promouvoir la mise en place d'un système européen de certification dans le domaine de la sécurité.

#### **DÉCISION 54**

##### **► Renforcer les garanties et les normes nationales.**

Encourager le développement de normes et de règles interprofessionnelles de sécurité reposant sur des labels reconnus, éventuellement par l'État, à l'image des normes ISO (Organisation internationale de normalisation) pour le domaine de la qualité.

- Rendre obligatoire, dans tous les appels d'offres à caractère sensible passés par l'administration, le choix de matériel ou de services labellisés au niveau européen (cette pratique a déjà été mise en place aux États-Unis).
- Veiller, par les appels d'offres, au maintien d'acteurs européens en matière de sécurité, notamment dans les domaines de l'identification, de l'authentification, de la cryptographie et de l'archivage électronique.

#### **DÉCISION 55**

##### **► Veiller à l'indépendance de l'opérateur gérant le RFID.**

- Veiller à l'indépendance et à la confidentialité de l'opérateur gérant les identités d'Internet des objets (*Radio frequency identification* – RFID), qui offrira la possibilité de tracer l'identité et les flux de transactions.

#### **DÉCISION 56**

##### **► Faciliter et sécuriser l'usage de la signature électronique.**

Juridiquement, la signature électronique dite « qualifiée » a la même valeur qu'une signature manuscrite et est donc recevable en justice. Mais, huit ans après la directive communautaire, l'usage de la signature électronique qualifiée reste marginal en France, en raison de sa complexité et de son coût, des modifications qu'elle induit dans le système d'information des entreprises, des retards administratifs pris dans l'accréditation des organismes d'évaluation et surtout parce qu'elle remet en cause les privilèges de certains détenteurs de droits. Certaines professions récusent même la validité de la signature électronique pour des contrats pouvant engager la responsabilité de tiers (comme les contrats d'assurance, la souscription de produits

bancaires) ce qui crée *de facto* un frein à la croissance des acteurs « tout Internet » souhaitant proposer la souscription en ligne.

- Mettre en place un dispositif de signature libre et gratuit.
- Instituer dans les administrations des solutions simples et standard de signature électronique.

**OBJECTIF Assurer une rémunération juste des acteurs de l'économie numérique**

Les auteurs et interprètes des œuvres musicales et audiovisuelles, aujourd'hui souvent téléchargées gratuitement sans que les créateurs soient rémunérés, doivent recevoir une juste rémunération. C'est la condition de la croissance du secteur. Toutefois, il convient de distinguer clairement la copie physique de la copie virtuelle. La copie physique, qui revient à vendre ce qu'on ne possède pas, obéit à la législation sur la contrefaçon et la piraterie. La copie virtuelle, qui revient à donner ce qu'on a reçu, est d'une autre nature.

La mise en place, pour répondre à cette lacune, de mécanismes de contrôle des usages individuels (filtrages généraux, dispositifs de surveillance des échanges) constituerait un frein majeur à la croissance dans ce secteur clé. Ces mécanismes exigeraient en particulier de modifier l'article L. 34.1 du code des communications électroniques sur lequel le Conseil constitutionnel a appuyé déjà nombre de ses décisions, qui fonde le principe du respect de la vie privée par les opérateurs. Même sous le contrôle d'une autorité indépendante ou d'un juge, ces mécanismes introduiraient une surveillance de nature à porter atteinte au respect de la vie privée et aux libertés individuelles, tout à fait contraire aux exigences de la création et à la nature réelle de l'économie numérique.

D'autres pays ont jusqu'à présent privilégié une logique contractuelle responsabilisant l'internaute et son fournisseur, démontrent qu'il est possible de concilier développement économique et liberté de téléchargement.

En plus de la rémunération pour le téléchargement légal (que les internautes pourraient accepter volontairement, et sans contrainte ni surveillance, s'ils sont amenés à respecter le travail d'artistes qu'ils apprécient), la rémunération des artistes doit être assurée par des mécanismes d'abonnement et par les vrais bénéficiaires du téléchargement : les fournisseurs d'accès Internet.

## **DÉCISION 57**

### ► **Faire verser une contribution aux fournisseurs d'accès Internet.**

Il convient de faire verser par les fournisseurs d'accès Internet une contribution aux ayants droit auprès des différentes sociétés de gestion collective des droits d'auteur, sous la forme d'une rémunération assise sur le volume global d'échanges de fichiers vidéo ou musicaux. Cette contribution, qui pourra être répercutée sur les usagers, assurera une rémunération juste des artistes, en complément des revenus du spectacle vivant, des CD, des DVD, des abonnements au téléchargement et de toute autre source de revenu à venir, sans pour autant pénaliser le développement d'Internet.

### **OBJECTIF Renforcer le secteur du logiciel**

Dans l'univers de l'interconnectivité généralisée, la valeur migre de l'exploitation des infrastructures de réseau, métier traditionnel de l'opérateur de télécommunications, vers les logiciels de traitement de l'information échangée.

Aussi, le secteur du logiciel représente un enjeu stratégique en matière de recherche, d'innovation, de croissance et d'exportation. En France, il concerne 2 500 PME innovantes dans un marché dominé très largement par l'industrie américaine (14 éditeurs américains et un allemand dans les 15 premiers mondiaux).

## **DÉCISION 58**

### ► **Promouvoir la concurrence entre logiciels propriétaires et logiciels « libres ».**

Le patrimoine d'applications dites « libres » ou « *open source* », créées par une communauté active, représente l'équivalent de 131 000 années/hommes, dont pratiquement la moitié provient de programmeurs européens. Si le coût virtuel en est de 12 Md €, le coût réel est de 1,2 Md € et les communautés de logiciels libres s'engagent gracieusement à proposer en continu des améliorations et des applications. Le logiciel libre induit une économie moyenne de 36 % en recherche et développement pour les entreprises utilisatrices. Il permet de créer une concurrence pour les logiciels propriétaires, dont les avantages sont différents. Leur part de marché n'est aujourd'hui que de 2 % (avec une croissance annuelle de 40 %)

contre 98 % pour les logiciels dits « propriétaires ». Pour développer la concurrence, une série d'actions est nécessaire :

- Promouvoir la concurrence entre les logiciels propriétaires et les logiciels libres dans les appels d'offres, notamment publics. Un objectif de 20 % des applications nouvellement développées ou installées au profit du secteur public en open source pourrait être fixé à l'horizon 2012.
- Considérer fiscalement, comme aux États-Unis, les aides aux communautés des logiciels libres comme du mécénat de compétence.
- Exiger, à un niveau européen dans le cadre de la politique de la concurrence entre solutions logicielles, la fixation de normes internationales garantissant l'interopérabilité entre logiciels libres et les logiciels propriétaires, en priorité.

#### **OBJECTIF Développer les contenus**

Dans une économie du numérique, le contenu est au moins aussi important que le contenant. Cela passe donc par le développement de la presse, de la création audiovisuelle et des nouveaux médias.

#### **DÉCISION 59**

- ▶ **Rendre possible dans les faits, et non plus seulement dans le droit, la liberté de production et d'embauche dans les imprimeries des quotidiens.**

La presse papier souffre de problèmes récurrents de distribution. Par ailleurs, elle doit s'adapter à l'évolution vers d'autres formes de distribution électronique. Ainsi, par exemple, pour la première fois cette année, un Américain aura passé en moyenne plus de temps sur Internet qu'à lire les journaux. Entre 1999 et 2004, le nombre de lecteurs de journaux Online aurait augmenté de 350 % tandis que, dans la même période, le nombre de quotidiens présents sur le Web aurait été multiplié par deux. Selon, Timothy Balding, directeur général de la WAN (*World association of newspapers*), il y aurait dans le monde 340 millions de lecteurs réguliers de blogs et 140 millions de visiteurs de sites de partage de vidéos type Youtube.

Pour mettre la presse papier en mesure de réaliser cette transition technologique et de capter cette nouvelle dynamique de croissance, il lui faut lever les obstacles qui pèsent spécifiquement sur ses coûts d'impression par rapport à ses homologues et alléger la réglementation sur l'ouverture des points de vente de la presse.



Les médias papier doivent évoluer vers les médias électroniques et se transformer en véritables carrefours de distribution de contenus et prescripteurs. Pratiquement tous les médias américains en ligne aujourd'hui ont abandonné le site fermé emprisonnant l'internaute, pour tirer des liens vers l'extérieur, parfois vers leurs concurrents. La transition du papier au virtuel est une source de grand bouleversement que la presse française n'a pas encore clairement organisé et financé.

### **DÉCISION 60**

- ▶ **Renforcer par redéploiement les ressources consacrées au contenu, en les prélevant sur la redevance et sur les recettes publicitaires.**

La création audiovisuelle est un secteur d'importance, représentant environ 150 000 emplois (intermittents, permanents des sociétés de production et des chaînes de télévision), soit 2 fois l'aéronautique, plus que la téléphonie mobile. Un secteur d'emploi moderne : un travail créatif, qui attire les jeunes, qui ne met aucune barrière à l'embauche et qui n'exige aucun diplôme. Cette activité n'a pas en France l'ampleur des pays voisins : moitié moins d'heures de fiction produites en France comparé à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne, moins qu'en Italie ou en Espagne. Ce domaine qui se prête pourtant aux nouveaux usages du numérique et d'Internet (interactivité, vidéo à la demande...) et aux nouveaux marchés correspondants a en France une balance extérieure déficitaire, qu'il s'agisse des formats de jeux, des séries télé...

### **OBJECTIF Favoriser l'émergence d'un quatrième opérateur mobile**

Trois opérateurs se partagent 90 % du marché des mobiles en France. Le marché est en pleine croissance : d'après les données fournies par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) la durée des communications pour les forfaits a augmenté en moyenne de 40 % entre 1999 et 2006. De même, pour les cartes prépayées, les communications sont passées d'une moyenne de 27,6 minutes en 2000 à 41,5 minutes de communication mensuelle en 2007. À l'inverse, les prix des appels ont baissé en moyenne de 25 % depuis 2000, contre 57 % sur la même période au Royaume-Uni.

La contribution de l'industrie des services mobiles à l'économie française, mesurée par le ratio valeur ajoutée/produit intérieur brut marchand, est passée de 0,3 % en 2000 à plus de 0,8 % en 2005. Elle est plus faible que celle des autres pays européens où le taux moyen avoisine 1,5 %.

#### **DÉCISION 61**

► **Réaménager équitablement les conditions d'octroi de la quatrième licence à un nouvel entrant.**

À cette fin, la révision des critères mentionnés à l'article 36 modifié de la Loi de finances pour 2001 (prévoyant que la part fixe de la redevance « est d'un montant de 619 209 795 €, versée le 30 septembre de l'année de délivrance ») s'impose. Un étalement des paiements allégera cette barrière à l'entrée et compensera la position oligopolistique des opérateurs historiques.

#### **OBJECTIF Définir et mettre en œuvre une stratégie numérique nationale**

Pour l'État, ces enjeux doivent s'exprimer dans des objectifs clairs : déploiement des réseaux très haut débit fixes et mobiles, défense de secteurs sensibles (logiciel, mobilité, moteurs de recherche, Internet des objets), soutien à la création, devenir du dividende numérique, définition du service public de l'audiovisuel et développement des usages.

L'harmonisation européenne préalable a été dans le passé à l'origine de succès majeurs dès lors que la normalisation a été anticipée suffisamment tôt (normes GSM, UMTS [*Universal mobile telecommunications system*], Télévision numérique terrestre). Pour l'avenir, l'harmonisation des normes entre industriels européens permettra de tester et développer des technologies sur un marché de masse et permettra au consommateur européen d'accéder à des services innovants à partir de terminaux interopérables dans l'ensemble de l'espace européen.

#### **DÉCISION 62**

► **Utiliser la présidence française de l'Union européenne pour proposer un grand programme de développement du numérique.**

- Choisir d'urgence le standard de la téléphonie mobile de 4<sup>e</sup> génération.

- Démultiplier les possibilités d'adressage (passage de la norme actuelle IPv4 vers IPv6) qui risquent d'être saturées d'ici une dizaine d'années pour favoriser le développement de l'Internet des objets. À l'instar des positions prises par les gouvernements américain, chinois, japonais et coréen, l'Europe ou du moins la France doit d'ici 2010 définir un calendrier de migration.
- Promouvoir les services de géolocalisation et de positionnement par satellite (agriculture, suivi du trafic, repérage des zones polluées, émission de gaz à effet de serre) autour des applications du système Galileo.
- Favoriser le développement du *m-commerce* (paiement sans contact à partir d'un téléphone portable personnel) sur lequel l'Europe accuse un retard très important par rapport au Japon. Adapter les directives européennes « monnaie électronique » et « services de paiement », et promouvoir une stratégie coordonnée entre opérateurs de télécommunication, industriels et établissements bancaires.
- Développer la radio numérique pour laquelle la France, qui vient de choisir sa norme et s'apprête à lancer les appels à candidatures, fait figure de précurseur en Europe.
- Développer le soutien à la généralisation du DVB-H (*Digital video broadcasting handheld*).

### **DÉCISION 63**

► **Créer un poste de haut-commissaire au développement numérique.**

L'administration du numérique fait aujourd'hui l'objet d'un extraordinaire émiettement. On dénombre plus d'une douzaine de structures à vocation transverse compétentes (Services des technologies et des systèmes de formation, Direction du développement des médias, Délégations aux usages d'Internet) et plus d'une centaine d'organismes ayant une compétence spécifique, ce qui place les autorités de régulation (Autorité de régulation des télécommunications et des postes, Conseil supérieur de l'audiovisuel) en arbitres de décisions politiques.

Placé auprès du Premier ministre, ce haut-commissaire disposera d'une autorité sur toutes les structures ministérielles chargées du numérique et fusionnera les multiples structures et instances à vocation interministérielle actuellement éclatées auprès du Premier ministre et au sein des ministères.

Ce haut-commissaire aura notamment pour missions de :

- Définir la stratégie de l'État.
- Favoriser le développement et la diffusion des technologies numériques.
- Contribuer à la veille et à la prospective tant dans ses dimensions technologiques que d'usage.
- Lutter contre les fractures numériques et garantir l'accès au socle numérique.
- Favoriser la mutualisation et la coordination des initiatives des collectivités territoriales.
- Inciter et orienter les efforts de recherche publique.
- Traiter des questions de sécurité des réseaux nationaux, notamment en étudiant l'enjeu de la maîtrise des technologies sensibles.
- Représenter les intérêts nationaux dans les différentes instances internationales et communautaires compétentes.
- Assurer la tutelle de l'Agence nationale des fréquences afin de contribuer à l'optimisation de la gestion du spectre hertzien.
- Regrouper les crédits budgétaires relatifs aux projets numériques, qui continueront d'être inscrits aux budgets des différents ministères.
- Assurer une maîtrise d'ouvrage ou un pilotage stratégiques des grands programmes d'administration électronique conduits ou pilotés par l'État.

Le haut-commissaire sera conseillé par un Comité de coordination du numérique qui associera décideurs publics et acteurs privés, garantissant le pluralisme des approches.

#### **DÉCISION 64**

► **Coordonner l'Autorité de régulation des communications et des postes (ARCEP) et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).**

La convergence entre téléphonie fixe et mobile, télévision et accès à Internet est devenue aujourd'hui une réalité. Elle concerne aussi bien les réseaux que les terminaux ou les services. Internet a permis l'éclosion d'offres *triple play* ou *quadruple play*. La vidéo à la demande se développe. Le très haut débit renforcera encore cette convergence, qui pousse les entreprises à s'intégrer verticalement afin de proposer au client final des bouquets de services attractifs, relevant aussi bien de la communication audiovisuelle que des communications électroniques.

L'exigence de mobilité crée également une demande plus forte d'accès au spectre hertzien pour des usages extrêmement variés (téléphonie, télévision mobile personnelle, etc.). Pourtant, l'organisation de la régulation reste marquée en France par une séparation « verticale » entre l'univers audiovisuel régulé par le CSA, aussi bien en ce qui concerne les réseaux (fréquences de diffusion) que les contenus (radio, télévision) et le monde des communications électroniques dont les règles relèvent entièrement de l'ARCEP. La révolution numérique appelle pourtant des arbitrages procédant d'une vision d'ensemble, notamment en ce qui concerne la gestion et l'attribution des ressources hertziennes aux différents opérateurs.

Le renforcement de l'efficacité de la régulation peut trouver deux types de réponse : soit un rapprochement institutionnel sur les modèles américain, britannique ou italien, soit, plus efficacement, une meilleure articulation des responsabilités de chacun des régulateurs en distinguant plus clairement leurs fonctions :

- La régulation éthique des contenus, confiée au CSA ;
- La régulation économique et technique des supports, relevant de l'ARCEP.

### **OBJECTIF Investir massivement dans les nanotechnologies**

Au-delà du numérique, les nanotechnologies sont l'un des moteurs de la prochaine révolution industrielle. Elles présentent un potentiel de développements et d'applications considérable, notamment dans les domaines des biotechnologies, des matériaux, et des technologies de l'information et de la communication. Elles traitent aussi bien de la manipulation des atomes et molécules (dont la dimension typique est le nanomètre), de la miniaturisation des structures, que de l'exploitation des nouvelles propriétés, phénomènes et procédés spécifiques à l'échelle nanométrique. Elles regroupent l'ensemble des techniques permettant de fabriquer, d'observer, de mesurer ces objets, structures et systèmes.

#### **DÉCISION 65**

- ▶ **Réorienter massivement la recherche publique et privée vers les nanotechnologies.**

Trop peu de laboratoires s'y emploient. Trop peu d'entreprises ont pris conscience de l'ampleur de cette vague à venir. Cela doit devenir une priorité majeure de la recherche publique.

## LA SANTÉ, UNE CHANCE POUR LA CROISSANCE

Les dépenses de santé sont trop souvent présentées comme une charge dont le poids croissant menacerait la croissance de l'économie. Dès lors, il faudrait, selon cette thèse, maîtriser ces dépenses, rationaliser l'offre de soins, chasser les gaspillages, engager des politiques volontaristes de restriction. Le Danemark, l'Irlande et la Finlande s'y sont récemment essayés, sans réel succès.

En fait, tout au contraire, le secteur de la santé ne constitue pas une charge mais un moteur de croissance : la santé de la population, l'allongement de l'espérance de vie, la réduction de la douleur, sont des progrès en soi. L'industrie de santé est un facteur de croissance de l'économie, représentant près de 11 % du PIB et employant près de 2 millions de personnes (soit 9 % de la population active). Son chiffre d'affaires a doublé en 40 ans et augmente plus vite que le revenu disponible. Les emplois dans la santé ont augmenté depuis 20 ans 6 fois plus vite que l'emploi total.

Le chiffre d'affaires de l'économie de la santé continuera de croître de plus en plus vite : les progrès des techniques médicales qui s'annoncent, grâce aux biotechnologies, aux thérapies géniques, aux neurosciences et aux nanotechnologies, préfigurent des pratiques de plus en plus intensives en capital et de plus en plus individualisées. L'allongement de l'espérance de vie fait croître la demande de soins, au cours de la vie et en fin de vie. En particulier, les Affections longue durée (ALD) qui représentent aujourd'hui 60 % des dépenses de santé augmenteront sous l'effet du vieillissement de la population.

Au total, la demande de soins :

- croîtra plus vite que le PIB pour atteindre le niveau actuel de la Suisse et des États-Unis : environ 15 % du PIB et 20 % du PIB en 2030 ;
- aura un effet d'entraînement sur les autres secteurs productifs.

Pour capter ce formidable potentiel de croissance, notre pays dispose d'indéniables atouts mais doit faire face à certaines difficultés.

Le système de santé français est régulièrement placé n° 1 dans les classements mondiaux<sup>1</sup> pour la qualité des soins, l'accès garanti à

---

1. Classé 1<sup>er</sup> par l'Organisation mondiale de la santé, 1<sup>er</sup> par l'Institut Health Consumer Power House en 2006 et 3<sup>e</sup> en 2007.

tous et sa régulation par le « remboursement » qui permet de concilier l'équité, la stimulation des acteurs à travers l'exercice libéral de la médecine de ville et l'émulation entre secteurs publics et privés pour l'hôpital.

Mais le « contrat social » autour de la liberté de choix du praticien et la prise en charge collective de la dépense est de plus en plus mis à mal. Les urgences se substituent de plus en plus inutilement à la médecine de ville. Les professions médicales dénoncent la difficulté d'entretenir une relation dans la durée. Les patients<sup>1</sup>, bien que majoritairement satisfaits du service public de la santé, sont inquiets de son évolution, craignant une médecine à plusieurs vitesses.

Par ailleurs, notre pays est en avant-dernière position au sein de l'OCDE en matière de chirurgie ambulatoire, et plus largement d'accueil en hôpital de jour ; les mêmes actes dans les hôpitaux publics coûtent 25 % à 30 % plus cher que dans les établissements privés à but non lucratif. De plus, la France est en retard dans la mise sur le marché de nouveaux médicaments, la diffusion du dossier électronique et l'accès à l'information sur les soins : la France investit dans le secteur de santé dix fois moins que les États-Unis ; et l'Europe ne compte que deux sociétés parmi les 20 premières en biotechnologies. Notre industrie pharmaceutique, qui reste la première d'Europe, connaît, sous l'effet de la fin des brevets et du développement du générique, une perte de parts de marché inquiétante (baisse de 7 % à 5,5 % entre 1996 et 2003).

Au total, tout doit donc être fait pour assister le développement de ce secteur, dont le financement est détaillé ci-après.

### **OBJECTIF Développer une politique sanitaire durable autour de la prévention et de la responsabilisation**

Ces cinquante dernières années, la prévention<sup>2</sup> a permis une élévation spectaculaire du niveau de vie ; la vaccination et l'hygiène ont fait beaucoup plus contre la mortalité que toutes les découvertes en médecine. Jusqu'à 80 % des cas de maladies coronariennes, 90 % des diabètes de type 2 et un tiers des cancers peuvent être

1. Enquête de l'institut Delouvrier sur l'évaluation des services publics, novembre 2007.

2. Deux grands types de prévention peuvent être distingués : a) la prévention primaire qui consiste à éviter les accidents et les maladies ; b) la prévention secondaire qui consiste à dépister les maladies sur les populations à risque et à mettre en œuvre les moyens nécessaires à leur arrêt.

évités en augmentant l'activité physique, en ayant une alimentation plus équilibrée et en arrêtant de fumer. L'environnement et les styles ont plus d'influence sur l'état de santé<sup>1</sup> d'une population que la qualité des soins.

Il est donc capital d'encourager les Français à adopter des modes de vie plus responsables et plus sains. C'est déjà un succès avec le tabac, une des deux premières causes de mortalité prématurée (dont le coût global supporté par la société est chiffré à 37 Md €<sup>2</sup>) et dont la consommation a pu être divisée par deux grâce à un ensemble d'actions de prévention.

La prévention reste pourtant actuellement une priorité secondaire dans le système français : la France n'y investit que 3 % de ses achats de santé (soit 92 € par habitant pour un total de dépenses de 198 Md €) alors que la Grande-Bretagne et l'Allemagne dépassent les 5 %. De nouveaux facteurs de risque progressent, notamment ceux liés à l'obésité et au cancer. Moins de la moitié des citoyens français ont réalisé un dépistage au cours des cinq dernières années et seuls 23 % l'ont fait à leur propre initiative. 80 % des enfants de 6 ans ne vont jamais chez le chirurgien-dentiste et 60 % des enfants issus de familles en difficulté rencontrent des problèmes dentaires.

Toutefois, la perception de la médecine préventive évolue : une enquête récente<sup>3</sup> montre que 60 % des Français sont intéressés par la mise en place d'un programme de surveillance tout au long de la vie, même si seuls 18 % sont prêts à financer eux-mêmes ce programme.

## **DÉCISION 66**

### **► Développer massivement la prévention.**

- Doubler progressivement (à budget public constant) le financement de la prévention : en s'appuyant sur des cofinancements (secteur mutualiste, assurances complémentaires, industries pharmaceutiques) et en utilisant mieux le réseau de la médecine du travail dont les actions de prévention doivent être partiellement prises en charge par l'assurance maladie.
- Lancer des programmes de prévention à l'école, notamment pour la prévention bucco-dentaire et l'alimentation. Ces programmes

1. Modèle de santé proposé par G.E. Denver, *An Epidemiological Model for Health Policy Analysis*, 1977.

2. Kopp et Fenoglio, 2005.

3. Enquête de l'institut CSA sur les Français et la prévention sanitaire.



pourront être assurés par des personnels de formation paramédicale, au sein de l'enceinte scolaire.

- Faire lancer par les médecins traitants et infirmières à domicile des campagnes de promotion des meilleurs modes de vie (pratique sportive, régime alimentaire, tabagisme, consommation d'alcool et de drogues), ciblées sur les groupes à risque.
- Permettre, comme en Allemagne, aux assurances complémentaires santé de proposer des rabais à ceux qui acceptent une prévention ou qui exercent une pratique régulière et responsable du sport.

#### **OBJECTIF Améliorer l'attractivité du territoire français pour la recherche et la production pharmaceutiques**

Depuis 10 ans, la France occupe la première place des producteurs européens de médicaments et reste un exportateur puissant. L'industrie pharmaceutique française, qui représente un peu plus de 1 % du PIB, bénéficie d'une forte croissance de la demande (7 % en moyenne annuelle depuis 2000), mais subit une forte baisse de sa part de marché (de 7 % à 5,5 % entre 1996 et 2007).

#### **DÉCISION 67**

► **Mettre en place un environnement réglementaire stable.**

- Développer des procédures administratives plus efficaces d'enregistrement et organiser une reconnaissance, lorsque c'est justifié, de l'utilité de la pharmacopée et des médicaments à prescription médicale facultative.

#### **DÉCISION 68**

► **Développer la recherche et les essais cliniques.**

Depuis quelques années, notre pays accumule un retard important à tous les niveaux du processus d'innovation : quand les États-Unis y consacrent 48 Md € (0,41 % du PIB), la France n'y consacre que 5 Md € (soit 0,28 % du PIB). Les États-Unis déposent trois fois plus de brevets que l'ensemble de l'Europe réunie. 50 % des projets de recherche hospitalière ne sont aujourd'hui portés que par 3 Centres universitaires hospitaliers (CHU) sur 29.

Une des raisons majeures est l'insuffisance du développement de la recherche clinique, étape obligatoire à la mise sur le marché d'un nouveau médicament. Elle est la clé à la fois du développement de

l'industrie pharmaceutique et de la qualité des soins. La France (relativement bien positionnée avec 8 % des patients recrutés par les recherches cliniques dans le monde, derrière l'Allemagne (9 %) et les États-Unis (16 %)) doit faire face à la concurrence croissante de l'Asie (4 %) et de l'Amérique latine (6 %).

- Concentrer les efforts de recherche sur les meilleurs CHU, dans une logique de spécialisation et de concentration des équipes de recherche.
- Soutenir l'action du Centre national de gestion des essais des produits de santé récemment créé afin de structurer l'organisation de la recherche clinique.
- Veiller à ce que les délais d'autorisation, notamment dans les hôpitaux, concilient l'exigence d'un examen rigoureux des dossiers et l'efficacité administrative.
- Développer les formations aux méthodologies de la recherche clinique, notamment dans les CHU.
- Soutenir le développement de financements privés pour la recherche hospitalière, sous la forme d'associations à but scientifique et médical.
- Améliorer la coopération public-privé en s'inspirant notamment du succès de l'Institut national du cancer qui a notamment permis l'émergence de petites sociétés dont les perspectives sont prometteuses.

### **DÉCISION 69**

#### **► Accroître la compétitivité des entreprises de biotechnologie.**

La biotechnologie constitue un secteur porteur de l'économie mondiale (capitalisation boursière de 360 milliards d'euros, en croissance de 20 % par an).

L'essentiel de l'industrie des biotechnologies (ingénierie génétique et utilisation des processus se déroulant dans les cellules) est aujourd'hui basée aux États-Unis (parmi les 20 premières sociétés de biotechnologie, 18 sont américaines et 2 européennes). Les conditions de création et de développement de sociétés de biotechnologie aux États-Unis sont plus rapides, plus simples et plus efficaces qu'en Europe, attirant ainsi les chercheurs, les entrepreneurs, et une partie de la propriété industrielle. L'Asie est en train de faire un effort considérable pour attirer cette industrie, et si la France ne développe pas rapidement une stratégie cohérente, une part importante de cette croissance lui échappera.

Déjà, aujourd'hui, à l'échelle mondiale, la moitié des médicaments les plus innovants sont liés à des brevets issus de recherches en biotechnologie. La France cumule en la matière de nombreux retards : un niveau d'investissement resté très faible (un tiers du Royaume-Uni et 3 % des États-Unis), 250 entreprises françaises de biotechnologie soit 4 fois moins qu'au Royaume-Uni et 2 fois moins qu'en Allemagne.

### **DÉCISION 70**

- Développer en France au moins deux *bioclusters*, (aux États-Unis, une dizaine de clusters déposent la majorité des brevets) pour organiser les partenariats de recherche public-privé, coordonner enseignement et recherche, dégager les entreprises des contraintes matérielles, financières et réglementaires, donner l'accès à la recherche (fondamentale, médicale et clinique, industrielle), des entreprises émergentes, à des sous-traitants spécialisés, aux hôpitaux ou aux cliniques.
- Faciliter les phases de recherche clinique pour permettre la production des premiers lots en France, élément structurant pour l'ensemble de la filière et éviter que des médicaments conçus en France passent en phase industrielle dans des pays dotés des prestataires requis.
- Élargir le crédit impôt recherche aux activités d'optimisation des procédés et des technologies.
- Faciliter l'accès des biotechnologies aux fonds privés, notamment par des systèmes d'amortissement adaptés et par la stabilité de la fiscalité.

Les mêmes recommandations s'appliquent à l'électronique et à l'optique médicale, autres secteurs porteurs de la santé.

### **OBJECTIF Améliorer la qualité de l'offre médicale**

#### **DÉCISION 71**

##### **► Améliorer la formation des médecins.**

Alors que la qualité de l'enseignement et de la formation professionnelle française est redevenue excellente, et après 20 ans de sous-recrutement de médecins, le pays va manquer de médecins pendant les 15 prochaines années.

- Donner aux futures Agences régionales de santé la responsabilité de fixer la répartition des postes à l'examen national classant,

en assurant une meilleure répartition entre médecine générale et spécialités, dans l'objectif d'atteindre un ratio généralistes/spécialistes de l'ordre de 80/20.

- Développer des aides incitatives aux médecins pour leur installation, en vue d'orienter les étudiants vers les disciplines déficitaires.
- Améliorer la formation des médecins en matière de nutrition et de mode de vie.
- Faire de la première année de médecine un tronc commun avec les autres professions sanitaires (pharmaciens, kinés, en plus des professions pour lesquelles c'est déjà le cas).
- Compléter une partie de la formation par des professeurs extérieurs au système hospitalier (gestion, relations humaines...).
- Instituer la formation par Internet par les meilleurs spécialistes.

### **DÉCISION 72**

#### **► Rationaliser les actes médicaux et développer l'Hospitalisation à domicile (HAD).**

Sur les 28 millions de journées d'hospitalisation en soins de suite et de réadaptation, 64 % relèvent d'activités en Hospitalisation à domicile. L'HAD répond parfois beaucoup mieux à la situation de nombreux malades ; son coût moyen journalier de fonctionnement est de 40 % inférieur à celui de l'accueil en structure hospitalière. Parvenir à cette réorientation suppose de :

- Déléguer certains actes de prévention et de soin à des « professions paramédicales » dont les niveaux de qualification et d'exigence se sont accrus considérablement : les infirmières (ex. : vaccins), les pharmaciens (ex. : renouvellement des prescriptions de médicaments) ; les optométristes ; les hygiénistes dentaires.
- Développer, pour les affections de longue durée, une interaction forte (téléphone, mail, courrier, SMS, etc.) entre l'assureur principal et le patient pour lui permettre de bénéficier d'un suivi de l'ensemble des composantes et facteurs d'amélioration de son état de santé (hygiène de vie, alimentation, etc.).
- Encourager le développement de technologies permettant le maintien ou le retour à domicile : plates-formes d'accompagnement mobile, assistants robotiques et équipements domotiques, logiciels spécifiques, etc.
- Valoriser le métier d'infirmier(e), d'aide-soignant(e) en augmentant les actes qu'ils sont autorisés à accomplir.

Ceci générera une économie de 700 millions d'euros par an pour un investissement total estimé à 320 M€ soit 16 000 euros par place.

### **DÉCISION 73**

#### **► Développer les maisons médicales.**

La France fait partie des pays pratiquant le moins la médecine dite de « groupe » : celle-ci concerne 39 % des cabinets généralistes contre 97 % en Suède et Finlande, 90 % au Canada, 60 % aux Pays-Bas.

Il convient donc de :

- Inciter les médecins d'un canton au regroupement en maisons médicales dans le chef-lieu.
- Regrouper des professionnels de santé médicaux et paramédicaux, dans l'objectif, d'une part de mieux coordonner et répartir leurs actions et d'autre part de délester les services d'urgence des hôpitaux des cas non vitaux.
- Développer en parallèle les accès de proximité à des services de pointe grâce à l'utilisation de la télémédecine (télé-expertise, télé-radiologie, téléchirurgie...), permettant de bénéficier de certaines expertises au travers de plates-formes connectées en réseau.

### **OBJECTIF Libérer la croissance de l'offre pour de nouveaux biens et services de santé**

### **DÉCISION 74**

#### **► Satisfaire les nouveaux marchés de la dépendance.**

Le nombre de gens en situation de dépendance devrait augmenter de plus de 25 % d'ici 2020 pour atteindre 1,1 million ; cette dépendance sera de moins en moins forte, grâce à la prévention, aux progrès de la médecine et à la robotique. Parallèlement, le coût des services de dépendance augmentera, portant la part du marché de la dépendance dans le PIB, de 1 % actuellement, à au moins 1,25 % dès 2020. Elle est actuellement financée par la branche de l'assurance maladie (39 %), les départements (18 % via l'Allocation personnalisée d'autonomie), et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (10 %). Les 33 % restants sont à la charge des familles.

- Créer une nouvelle branche pour financer la dépendance, en toute transparence pour le contribuable.

- Relever le plafond des déductions fiscales sur les services rendus à des personnes dépendantes, dans le cas où leur état de santé nécessite une présence à domicile 24 heures sur 24.
- Développer les produits d'assurance privée et de mutuelle.
- Adapter l'urbanisme, le parc immobilier, les aménagements touristiques et le système de transport public au 4<sup>e</sup> âge : près de 70 % des personnes très dépendantes déclarent vouloir continuer à vivre chez elles (domotique, architecture et aménagement spécifiques des logements).
- Encourager le développement de technologies permettant le maintien ou le retour à domicile, en utilisant l'APA pour prendre en charge ces dépenses.
- Encourager la création de réseaux de structures d'accueil des personnes dépendantes, notamment à travers la transformation des structures hospitalières de proximité, dans le cadre notamment de partenariats public-privé, et la création de nouvelles formes d'hébergement. Le programme pourrait porter sur une enveloppe de 3 Md € d'investissements sur la période 2008-2012.

### **DÉCISION 75**

#### **► Organiser l'externalisation des services périphériques à l'offre de soins.**

12 à 15 % des budgets des hôpitaux sont consacrés à des achats de matériel médical, de dispositifs médicaux et à des prestations diverses non directement liées à la dispense des soins (entretien, lingerie, restauration...). 40 % du marché des progiciels de dossier médical hospitalier sont gardés captifs par des structures parapubliques qui échappent souvent aux procédures d'appel d'offres et sont exonérées de TVA.

Ces prestations, éloignées du cœur de métier de l'hôpital, sont souvent gérées de façon peu efficace en interne, alors que ces marchés pourraient favoriser l'émergence de nouveaux acteurs de croissance. A contrario, après la décision de l'Agence française du sang d'arrêter tout développement informatique en propre afin de faire respecter un très haut niveau d'exigence de sécurité, trois entreprises privées françaises sont devenues les leaders mondiaux des systèmes d'information de transfusion sanguine.

C'est pourquoi il faut favoriser l'externalisation des fonctions hors du cœur de métier de l'hôpital comme la restauration, la blanchis-

serie, le gardiennage, la maintenance technique et immobilière, la logistique.

### **DÉCISION 76**

#### **► Développer l'offre d'accueil de clients étrangers.**

Mondialement connue pour la qualité de son système de santé, la France doit rendre plus attractif son système de soin aux ressortissants européens et extra-européens.

Un certain nombre d'hôpitaux et de cliniques en France ont déjà passé des conventions avec d'autres États, notamment européens, pour soigner des malades non urgents. Le traitement des patients étrangers a déjà représenté 450 M € et dégagé un excédent de 200 M €<sup>1</sup>. Ce chiffre d'affaires a quasiment doublé en 15 ans. Il pourrait augmenter rapidement au cours des prochaines années en raison de la progression de la richesse mondiale. Il convient donc de :

- Lever les contraintes au sein des hôpitaux et des cliniques freinant l'admission de malades étrangers, notamment en donnant la possibilité de s'engager sur des devis forfaitaires avec une solution assurantielle permettant de garantir tout aléa d'évolution de tarif.
- Soutenir le projet de directive européenne qui permettrait de lever les contraintes juridiques actuelles, source de complexité pour le patient.

#### **OBJECTIF Accroître massivement l'effort de recherche dans les neurosciences**

De la meilleure connaissance du cerveau découleront des applications qui transformeront les conditions d'apprentissage et la santé. Le développement très rapide des sciences du cerveau et sa plasticité permettra de mieux comprendre :

- Les apprentissages précoces : dès les premiers mois de la vie, les interactions sculptent une partie du cerveau et créent des compétences au langage et aux mathématiques. Les neurosciences permettront de pallier certaines désorganisations momentanées, comme la dyslexie, et certains troubles du développement.

---

1. Source : CLEISS, rapport statistique 2005.

- Les apprentissages adultes : de nouveaux traitements médicaux et des rééducations fonctionnelles seront désormais possibles.
- Les apprentissages âgés : l'utilisation d'autres ressources cérébrales au cours du vieillissement améliorera les performances.
- Le processus d'amélioration de l'efficacité des méthodes pédagogiques.

L'interprétation des connaissances récentes en neurosciences, mathématiques, physique et imagerie permettra de restaurer de façon spectaculaire les fonctions vitales et de développer la capacité humaine de maîtrise du numérique.

#### **DÉCISION 77**

- ▶ **Financer des recherches privées et publiques afin d'associer les neurosciences, le numérique et la psychologie au sein de pôles de compétitivité.**

#### **DÉCISION 78**

- ▶ **Créer de nouveaux cursus universitaires afin de fédérer des disciplines encore éparpillées (médecine, mathématiques, neuroimagerie, pédagogie, logiciel, bionique).**

## LES OPPORTUNITÉS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

La résolution des problèmes écologiques n'exige pas la réduction de la croissance mais, tout au contraire, demande une croissance forte, d'un genre nouveau, pour réorienter la production vers les secteurs non polluants. Réciproquement, l'amélioration de la situation de l'environnement permet d'améliorer les conditions de la croissance, en stabilisant le climat (réduction des émissions et stockage de carbone), en renouvelant les sources d'énergie et de matières premières (énergies renouvelables, biomatériaux), en restaurant les réserves d'eau et les sols, en réduisant les toxicités chroniques, en recréant de la diversité biologique, culturelle, technologique et économique.

Si un des risques majeurs pesant sur la croissance réside dans l'indisponibilité, l'insuffisance ou les coûts de l'énergie, a contrario, une politique énergétique active est doublement nécessaire : d'une part, parce que la France dispose d'un potentiel industriel considérable dans ce secteur ; d'autre part, du fait des retombées des énergies



nouvelles sur d'autres secteurs clés de l'économie comme les transports collectifs, l'automobile, l'agriculture et le bâtiment.

**OBJECTIF Affirmer une politique énergétique moins dépendante et plus durable**

Répondre à la demande énergétique est à la fois difficile et indispensable :

- Difficile, car elle s'inscrit dans le contexte d'une dépendance accrue envers les énergies fossiles (majoritairement utilisées jusqu'à présent mais dont les ressources s'épuisent), et de la prise en compte des effets planétaires des changements climatiques.
- Indispensable, parce qu'il s'agit d'assurer le développement nécessaire des économies émergentes en préservant la dynamique des économies développées, tout en maintenant les grands équilibres régionaux.

Une politique énergétique moins dépendante et plus durable doit s'articuler autour de :

- La sécurisation de l'approvisionnement pétrolier et gazier dans le contexte d'un pétrole cher, supérieur à 100 \$ le baril.
- Le développement des énergies sans CO<sub>2</sub>, qu'il s'agisse du nucléaire comme des énergies renouvelables.
- Les interconnexions permettant de développer à la fois la sécurité d'approvisionnement et l'exportation d'une partie de l'électricité produite sur le territoire national.
- L'intensification des économies de l'énergie et l'amélioration de l'efficacité énergétique.

L'engagement marqué de l'Union européenne envers les objectifs de Kyoto s'est traduit par des mesures de restriction des émissions carbonées (*cap and trade*) qui font de l'Europe un modèle de contrôle, mais pas d'innovation. Au printemps 2006, le Conseil de l'Union a par ailleurs confirmé son intention de réduire unilatéralement de 20 % ses émissions de gaz carbonique à l'horizon 2020 (et même de 30 % en accord avec d'autres), d'accroître de 20 % l'efficacité énergétique de son économie et d'élever à 20 % la part des énergies renouvelables.

**DÉCISION 79**

► **Développer l'industrie éolienne.**

Les énergies renouvelables (éolien, solaire, biomasse, hydro-électricité) ne représentent que 9 % de la consommation énergé-

tique française, ce qui compte tenu de la situation géographique et climatique de notre pays est largement insuffisant.

Les opportunités de croissance dans ce secteur ont déjà été saisies par plusieurs pays pour l'industrie éolienne. Le Danemark dispose de l'une des plus importantes entreprises mondiales d'éoliennes. La France peut saisir également cette opportunité industrielle.

### **DÉCISION 80**

#### **► Développer l'énergie solaire.**

Le marché mondial du solaire a connu une forte croissance, de 40 % par an depuis 2000 (il pesait 9 milliards d'euros en 2005). L'objectif actuel est de réduire les coûts de production. Cela implique tout d'abord de développer une filière silicium innovante :

- Disposer rapidement de silicium de qualité solaire, c'est-à-dire à très forts rendements photovoltaïques avec des coûts de fabrication inférieurs à ceux de la filière électronique.
- Développer des architectures de cellules à haut rendement et une filière de couches minces.

Cela implique également des programmes de recherche sur les systèmes énergétiques photovoltaïques. Cette recherche et développement doit être complétée par des projets concernant les systèmes énergétiques photovoltaïques avec le développement par exemple de réseaux de distribution d'énergie intelligents. L'intégration de ces matériels, de ces systèmes dès la conception des bâtiments est une condition indispensable à la réussite du développement de cette filière.

La France dispose de groupes capables de soutenir cette recherche et développement. Les incitations du gouvernement qui fixent le tarif de rachat du photovoltaïque à 0,55 €/kWh sont des signaux positifs pour développer les débouchés de la filière, notamment auprès des collectivités territoriales.

Ces deux priorités doivent être complétées par les actions suivantes :

- Mettre en œuvre un plan national d'énergie solaire.
- Renforcer les moyens de l'Institut national de l'énergie solaire.
- Lancer une politique d'achats publics permettant de dynamiser la demande, par exemple en matière d'équipement des bâtiments publics.

- Tisser des partenariats avec les pays du Sud, premiers marchés potentiels des matériels de l'énergie solaire.
- Adapter le code de l'urbanisme pour favoriser le solaire et la construction bioclimatique.
- Soutenir par la recherche et développement la miniaturisation et la durabilité des concepts.
- Accroître la recherche sur le photovoltaïque 3<sup>e</sup> génération ou encore sur les capteurs solaires hybrides, qui permettent de coupler un module de photovoltaïque avec un absorbeur thermique.

#### **DÉCISION 81**

- ▶ **Renforcer considérablement le programme de recherche sur le stockage de l'électricité pour les véhicules propres individuels et collectifs.**

Le développement des énergies intermittentes avec le photovoltaïque et l'éolien doit inciter au développement en parallèle d'un programme de stockage de l'électricité, programme spécifique doté d'un financement de l'Agence nationale de la recherche.

#### **DÉCISION 82**

- ▶ **Développer le recours à la biomasse.**

La biomasse permet, notamment, de produire de l'électricité à partir de débris végétaux et animaux. La France, grand pays agricole, présente un fort potentiel en la matière et dispose de technologies avancées. Les biocarburants représentent un réel potentiel de croissance. L'objectif est, désormais, de développer les biocarburants de seconde génération, valorisant la plante entière, ce qui permettra d'accroître le rendement à l'hectare. Un tel développement permettrait de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> dans les transports, de créer des emplois, et de valoriser des surfaces agricoles et forestières.

- Lancer dès à présent un programme de recherche et développement sur les biocarburants de 3<sup>e</sup> génération. Il existe un potentiel trop peu exploité de production de bioénergie à partir de micro-organismes ou d'algues (algotcarburants), cultivables en bioréacteurs. Cette 3<sup>e</sup> génération permettrait d'accroître considérablement le rendement par surface mobilisée.

La chimie verte (utilisation de carbone issu de la biomasse à la place de carbone fossile dans l'industrie chimique) visera notam-

ment à mieux maîtriser les émissions de CO<sub>2</sub>, de mieux protéger l'environnement avec des produits biodégradables et non écotoxiques, à créer des emplois et à acquérir un savoir-faire exportable.

### **DÉCISION 83**

#### **► Promouvoir une filière hydrogène.**

Les priorités de la recherche et développement dans ce domaine doivent se concentrer sur :

- La pile à combustible pour les applications à l'automobile. Cependant, en l'état actuel des connaissances, elle ne pourra être commercialisée avant 10 ans ;
- la production d'hydrogène par électrolyse de l'eau (à haute et basse température) ;
- le stockage embarqué de l'hydrogène en développant notamment des matériaux pour réservoirs et pour le stockage solide d'hydrogène ;
- la pile à combustible (*Proton exchange membrane fuel cell* [PEMFC]) en focalisant la recherche notamment sur la durée de vie de la pile et le développement de prototypes pour des secteurs spécialisés et en favorisant l'expérimentation sur le terrain.

La concertation des secteurs concernés doit être encouragée.

### **DÉCISION 84**

#### **► Développer la recherche et développement sur le stockage et le captage de CO<sub>2</sub>.**

Le captage et le stockage du CO<sub>2</sub> représentent un enjeu industriel majeur et pourraient contribuer à atteindre l'objectif de facteur 4 (c'est-à-dire la division des émissions de CO<sub>2</sub> par 4) décidé par le gouvernement en accord avec l'Union européenne.

La recherche et développement doit se concentrer sur :

- La fiabilisation des procédés de captage de CO<sub>2</sub> à l'étude pour améliorer leur efficacité et réduire leur coût.
- La mise en place de méthodes d'évaluation des capacités de stockage en aquifère, la modélisation de comportement sur le long terme des stockages, la certification des quantités stockées.

En parallèle, il est nécessaire de développer des expérimentations sécurisées de taille significative sur le territoire et surtout de mieux évaluer les besoins de recherche pour la mise au point des procédés.

La construction de centrales première génération est d'ores et déjà envisageable d'ici 2010-2015.

### **DÉCISION 85**

#### **► Maintenir le rôle du nucléaire et le rythme de construction de centrales.**

En dépit de coûts d'investissement élevés, l'énergie nucléaire est très compétitive du fait de coûts de fonctionnement, de maintenance et d'approvisionnement en combustible bien maîtrisés. (L'uranium ne représentant en effet que 5 % du coût de production de l'électricité nucléaire, ses variations de prix impactent de façon très marginale le prix final de l'électricité produite.) La production d'énergie nucléaire est très largement domestique. Si l'uranium doit être importé dans le cas de l'Europe, il présente l'avantage d'être abondant à la surface du globe, distribué dans des régions relativement sûres et donc peu soumises aux aléas géopolitiques avec lesquels l'exploitation du pétrole et du gaz, par exemple, doit composer. En outre, sans pouvoir prétendre être une énergie renouvelable, le nucléaire est une énergie largement recyclable, puisque 96 % des matières (uranium et plutonium) contenues dans le combustible usé peuvent être réutilisées dans les réacteurs existants. Il doit également tenir compte du stockage des déchets à long terme.

La continuité de la politique énergétique française dans le domaine du nucléaire a doté la France d'un parc homogène de centrales standardisées, d'une électricité bon marché, totalement prévisible, qui constitue un poste important d'exportation.

Pour conserver cet avantage concurrentiel il faut maintenir un rythme de construction adéquat des centrales de 3<sup>e</sup> génération après la construction en cours du premier réacteur à Flamanville.

### **DÉCISION 86**

#### **► Maintenir le rôle de l'État dans le nucléaire.**

Les conditions de l'acceptation du nucléaire par le public doivent être préservées par le maintien :

- d'une autorité de sûreté indépendante,
- d'un rôle de l'État dans la stratégie des entreprises concernées,
- de la transparence de l'information,
- et avec de nouveaux programmes d'optimisation du stockage des déchets ultimes.

### **DÉCISION 87**

#### **► Sécuriser l'approvisionnement des ressources minières.**

Si les matières premières regroupent un ensemble de ressources énergétiques (pétrole, gaz, charbon) et de minerais, notamment métalliques, leur point commun, depuis quelques années, est une envolée des prix liée à une forte demande, causée principalement par la forte croissance des grands pays asiatiques, en particulier la Chine et dans une moindre mesure l'Inde.

Alors que les matières premières énergétiques sont aujourd'hui au cœur des débats liés à l'épuisement des ressources, au développement durable et aux énergies propres, la prise de conscience de la forte tension portant sur les approvisionnements en métaux industriels, vitaux pour toutes les industries occidentales, n'a pas encore eu lieu en Europe continentale, alors que les pays anglo-saxons ainsi que la Russie, la Chine et le Brésil sont déjà engagés dans une compétition serrée pour le contrôle des ressources et la sécurisation des approvisionnements.

Il faut favoriser l'émergence d'un champion européen dans le secteur des métaux industriels, d'une taille suffisante pour aborder avec succès les problématiques industrielles du secteur, et garantir des approvisionnements en minerais nécessaires aux grandes industries françaises est une des conditions de la croissance future.

### **DÉCISION 88**

#### **► Développer une politique européenne de l'énergie.**

La France, dans la perspective de sa présidence de l'Union européenne au deuxième semestre 2008, devra s'attacher à convaincre ses partenaires que la capacité de l'Union à relever le défi énergétique constitue un enjeu essentiel de sa pérennité et de la stabilité internationale.

Outre la priorité mise sur l'efficacité énergétique, une politique européenne ambitieuse devrait traiter de façon prioritaire les questions d'infrastructures énergétiques, de réseaux de distribution et du parc de production : développer le réseau électrique et ses interconnexions ; prolonger la durée de vie des centrales les plus performantes et les plus respectueuses de l'environnement ; favoriser les investissements dans de nouvelles centrales peu émettrices de gaz carbonique ; harmoniser au sein de l'Union, puis au plan international, les conditions de contrôle et de régulation

auxquelles les investisseurs et les opérateurs sont soumis ; intensifier l'effort de recherche et de développement en prenant en compte à la fois la recherche sur les ruptures technologiques et celle relative à l'amélioration de l'existant.

La présidence française pourra promouvoir un objectif ambitieux et des actions communes :

- En proposant pour 2030 un objectif européen quantitatif d'énergie sans CO<sub>2</sub> dans le bilan total, favorisant l'ensemble des énergies faiblement émettrices tout en laissant à chaque État le choix de son fournisseur énergétique. À cet égard, l'établissement d'une référence européenne en termes d'émission de CO<sub>2</sub> par habitant, voire de CO<sub>2</sub> par unité de PNB – et non pas de richesse nationale comme l'envisage la commission pour le prochain « paquet énergie/climat » – sera très utile.
- En lançant l'idée d'une coopération spécialisée en matière nucléaire, sur une base intergouvernementale entre les seuls pays de l'Union qui y sont favorables.
- En proposant une action européenne, dans le cadre de cette coopération spécialisée, en faveur du développement sûr et maîtrisé de l'énergie nucléaire dans les pays de la future Union méditerranéenne.

Une coopération méditerranéenne pourrait se développer selon les grands axes suivants :

- L'évaluation économique et le calendrier d'introduction de l'énergie nucléaire.
- La mise en place du cadre institutionnel approprié, notamment en matière légale et réglementaire.
- La création d'une autorité de sûreté disposant des compétences et de l'autonomie nécessaires.
- Les formations adaptées à l'établissement d'une filière nucléaire civile (exploitant nucléaire, sûreté, radioprotection, protection de l'environnement, non-prolifération).
- Les dispositifs appropriés en matière de sécurité et de non-prolifération.
- La fourniture de réacteurs de 3<sup>e</sup> génération et du combustible nécessaire à leur fonctionnement, y compris les services de gestion du combustible usé et des déchets.
- L'étude des modalités de financement des investissements nucléaires.

Cette coopération s'appuiera sur les organismes compétents et les industriels des pays européens, et, en ce qui concerne les critères de sûreté nucléaire et de certification des nouveaux modèles de réacteur, sur l'effort d'harmonisation engagé au niveau européen.

### **OBJECTIF Une stratégie alimentaire pour la France**

L'alimentation reste sur le plan quantitatif et qualitatif une priorité pour la France. Aussi une attention toute particulière devra-t-elle être portée aux nouvelles évolutions de la Politique agricole commune (PAC) qui devra désormais mieux intégrer dans son concept de préférence communautaire les valeurs de sécurité alimentaire, d'environnement et de protection sociale.

Par ailleurs, la création d'Organismes génétiquement modifiés (OGM) végétaux, par l'introduction d'un gène ou d'une séquence de gènes dans le génome d'une plante cultivée, ou transgénèse végétale, est une technique qui ne semble maîtrisée que dans quelques cas très précis. Les apports des OGM sont en effet pour l'instant très limités, (pour réduire l'usage d'engrais dans la production agricole) mais pourraient être dans l'avenir à la fois quantitatifs (rendement, tolérance à la sécheresse, au sel, etc.), qualitatifs (composition des aliments, adaptation aux besoins des industries, protection sanitaire, etc.) et environnementaux (réduction de produits chimiques, d'engrais, etc.). Dans tous les cas, leur innocuité reste à évaluer.

#### **DÉCISION 89**

- ▶ **Développer massivement les recherches en matière d'OGM pour évaluer leur innocuité.**

#### **DÉCISION 90**

- ▶ **Doter les instances européennes et nationales d'homologation des moyens nécessaires pour les rendre incontestables.**

### **OBJECTIF Engager l'État sur un projet de croissance verte**

#### **DÉCISION 91**

- ▶ **Construire d'ici 2012 dix Ecopolis, villes ou quartiers d'au moins 50 000 habitants intégrant technologies vertes et technologies de communication.**

Construire constitue en soi un geste architectural et politique.



C'est laisser une trace forte dans le pays, lui montrer l'image qu'il peut donner de lui-même. Le moment est venu pour la France de construire des villes ou quartiers d'un genre nouveau, véritables laboratoires de la modernité urbaine, avec un souci permanent d'équilibre financier, écologique, technologique et social.

Les Ecopolis seront des villes d'au moins 50 000 habitants intégrant une haute qualité environnementale et les toutes nouvelles technologies de communication. Elles serviront notamment à faire progresser massivement l'urbanisme général, au service d'objectifs de croissance durable tels que des infrastructures haut débit, des transports technologiquement à la pointe et des constructions « durables ». Ces « espaces urbains durables » devront intégrer emploi, logement, cadre de vie et mixité sociale, et mettre en œuvre des ressources énergétiques renouvelables : éoliennes, panneaux solaires. Ils joueront ainsi le rôle de laboratoires de la réduction de la consommation d'eau, du tri des déchets, du développement de la biodiversité, de la réduction de la consommation d'air conditionné, de l'aménagement de plans d'eau, de la création d'espaces verts (équivalant à 20 % de la surface de la ville), de l'accès très large gratuit aux nouvelles technologies de l'information. Enfin, elles devront encourager la mixité sociale.

Plusieurs pays l'ont déjà entrepris : *Mountain View* en Californie, *Hammerdy Sjöstat* en Suède, *New Songdo City* en Corée, ou encore les *Ecotowns* anglaises. Gordon Brown a en effet annoncé, dans son discours d'investiture, son intention de lancer dans les années à venir la construction de cinq *Ecotowns* appelées à accueillir de 10 000 à 20 000 habitants. La première de ces *Ecotowns* sera créée à l'initiative du gouvernement de Londres et les autres par appel à candidatures auprès de villes existantes. Près d'une quarantaine de collectivités territoriales se sont portées candidates, et le gouvernement britannique a décidé de porter le nombre de ces *Ecotowns* à dix.

En France, il appartiendra à l'État de lancer un tel projet, qui doit devenir un enjeu mobilisateur de la croissance. Doivent être définis un cahier des charges et un financement équilibré associant État, collectivités territoriales, Caisse des dépôts et secteur privé. Ces opérations seront menées dans le cadre d'opérations d'intérêt national, par des établissements d'aménagement public. Ils porteront le foncier et définiront un cahier des charges ayant vocation à prévoir les implantations des logements et des activités économiques en préconisant la mixité sociale.

Trois engagements préalables doivent être pris par l'État à l'égard des collectivités territoriales et de leurs habitants :

- L'absence d'impact de ces opérations sur la fiscalité locale ;
- La qualité et la densité les plus adaptées aux exigences environnementales ;
- La création d'emplois.

Parmi les 10 Ecopolis, 3 pourront être créées dans des quartiers prioritaires. Ces sites seront sélectionnés à partir des candidatures des villes, des pôles de compétitivité et des sites universitaires d'excellence.

## DÉCISION 92

### ► Orienter la fiscalité vers la protection de l'environnement.

La fiscalité environnementale en France regroupe à la fois des taxes sur l'énergie (essentiellement TIPP, Taxe intérieure sur les produits pétroliers), des taxes diverses sur les transports, des taxes ou redevances d'enlèvement d'ordures ménagères, des taxes sur l'eau, des Taxes générales sur les activités polluantes (TGAP) et des mesures fiscales dérogatoires (type crédit d'impôts pour les équipements énergétiquement sobres).

Selon Eurostat, la France est au 19<sup>e</sup> rang européen pour le poids de la fiscalité environnementale dans le PIB et au 25<sup>e</sup> rang pour le poids de cette fiscalité dans les recettes fiscales totales.

La TIPP est une taxe efficace en termes de rendement fiscal et de bénéfices environnementaux, mais elle se heurte à la difficulté d'utiliser des moyens de transports de substitution, notamment pour le transport routier.

La TGAP regroupe un ensemble hétéroclite de petites taxes, dont le taux est en général inférieur aux dommages causés à l'environnement, tandis que la complexité de leur définition rend leur contrôle difficile. C'est en particulier vrai de la TGAP Air pour cinq polluants (SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, COV, N<sub>2</sub>O, acide chlorhydrique). Ainsi pour les NO<sub>x</sub> et le SO<sub>2</sub>, la TGAP est respectivement de 45,7 €/t et de 38,4 €/t, alors que le coût des dommages est estimé à 10 800 €/t et 7 500 €/t. Pour exemple, la taxation suédoise pour ces deux polluants est de 4 412 €/t et de 3 309 €/t.

Aussi faut-il aller vers une taxe européenne sur les émissions de CO<sub>2</sub> pour « toucher » les secteurs non couverts par les quotas d'émissions de gaz à effet de serre. Cela constituera une première étape dans un basculement plus global des charges pesant sur le

travail vers une taxation des activités émettrices de carbone et consommatrices d'énergies et de ressources actuelles.

### **DÉCISION 93**

- ▶ **Imposer l'achat exclusif par les administrations publiques de véhicules hybrides et électriques en attendant le tout-électrique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009.**

### **DÉCISION 94**

- ▶ **Imposer des normes de sobriété énergétique pour les équipements informatiques avec pour objectif de réduire d'ici 2015 de 50 % leur consommation énergétique annuelle.**

### **DÉCISION 95**

- ▶ **Imposer pour chaque achat public les meilleures techniques disponibles en matière d'efficacité énergétique (puces wifi basse consommation, *label energy star*, processus de mise en marche et d'extinction automatique, etc.). Le même principe pourrait être applicable à la téléphonie mobile.**

### **OBJECTIF Repenser le principe de précaution**

La loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 a inscrit dans le texte constitutionnel la « Charte de l'environnement de 2004 ». Elle répond ainsi à une préoccupation croissante des citoyens à l'égard de leur environnement et témoigne de l'intérêt que le Parlement porte à ces questions. Toutefois, l'article 5 de la Charte introduit une disposition nouvelle en droit constitutionnel, en faisant référence à un « principe de précaution », déjà présent dans le corpus législatif, et dont la portée normative reste incertaine. Cette référence génère des incertitudes juridiques et instaure un contexte préjudiciable à l'innovation et à la croissance, en raison des risques de contentieux en responsabilité à l'encontre des entreprises les plus innovantes devant les tribunaux de l'ordre judiciaire. Elle fait également peser une lourde présomption sur les décisions de police administrative.

La nécessité de la protection est incontestable. Elle est établie et reconnue par les textes européens.

Si le texte constitutionnel entend prévenir la réalisation de dommages nuisibles à la collectivité, sa rédaction très ouverte laisse place à des interprétations potentiellement divergentes, susceptibles de paralyser l'activité économique et celle de l'administration.

En effet, la notion de dommage affectant de « manière grave et irréversible l'environnement » n'est pas définie par le texte constitutionnel. En outre, la réalité du « dommage » n'y est que très vaguement précisée : il suffit que sa réalisation soit « incertaine en l'état des connaissances scientifiques » pour obliger l'administration à agir. Cette formulation floue ouvre au juge la possibilité d'interpréter le texte fondateur de la République. Cette situation n'est pas idéale du point de vue de la démocratie.

De plus, l'article 5 de la Charte de l'environnement risque d'inhiber la recherche fondamentale et appliquée, dans la mesure où une innovation qui générerait potentiellement un dommage dont la réalisation serait « incertaine en l'état des connaissances scientifiques » pourrait ouvrir des recours en responsabilité, tant à l'égard des entreprises ou des instituts de recherche que des collectivités publiques en charge de la police administrative. Cette sanction n'interviendrait d'ailleurs parfois qu'au terme d'une procédure judiciaire longue, paralysant ainsi l'activité des laboratoires publics et privés.

Par ailleurs, l'action administrative serait elle-même très ralentie par cette formulation indéterminée. En vertu de ce texte constitutionnel modifié en 2005, l'administration est supposée être en mesure de suivre l'ensemble des recherches scientifiques, ce qui paraît peu réaliste. Ne pouvant le faire, l'administration recourra donc très souvent à l'interdiction, solution la plus certaine juridiquement, la plus confortable administrativement, et la plus pénalisante pour notre croissance.

Enfin, l'article 5 de la Charte de l'environnement n'est pas dissociable de l'article 7 qui impose que les décisions de précaution soient prises avec la participation des citoyens. Dans la réalité française, le principe de précaution conduit à des situations d'indécision qui sont pénalisantes pour les industriels et, de manière générale, pour l'investissement à long terme.

La constitutionnalisation du principe fige la réalité et constitue un obstacle à la croissance : le législateur devrait pouvoir conserver une marge de manœuvre pour définir des conditions précises d'application du principe.

En conséquence, il semble opportun d'abroger, ou à défaut de préciser très strictement la portée de l'article 5 de la Charte de l'environnement de 2004, tant à l'égard des opérateurs privés que des autorités publiques, par une révision du texte constitutionnel, qui

permettra de préciser la nature du « dommage » et les conditions de son indemnisation.

## DES INFRASTRUCTURES PLAÇANT LA FRANCE AU CŒUR DU MONDE

### **OBJECTIF Faire de Paris une place financière majeure**

L'industrie financière croît depuis 2001 en Europe trois fois plus vite que le PIB. Elle joue un rôle déterminant dans la croissance, en raison de son poids dans l'économie et en tant qu'organisateur du financement de l'ensemble des secteurs. Elle représente en France 4,5 % du PIB et 730 000 emplois. La France dispose d'atouts remarquables dans la compétition internationale : des champions nationaux en position de leaders mondiaux sur des segments à haute valeur ajoutée ; de jeunes diplômés avec un profil quantitatif apprécié par les principaux recruteurs anglo-saxons.

Pourtant, l'industrie financière française ne représente que 10 % du secteur financier européen, derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni. Le classement *The Global Financial Center index*, édité chaque année à Londres, mentionne que Paris a perdu sa 10<sup>e</sup> place en 2007. Dans les comparaisons utilisées pour la stratégie 2015 de la Suisse sur tous les secteurs d'activité, aucune référence n'est faite à la place de Paris. L'industrie financière représente 3,1 % de l'emploi total en France contre 4,3 % au Royaume-Uni, 5,2 % en Allemagne et 6,4 % aux États-Unis.

Dans ce secteur, les équipes et les actifs sont de plus en plus facilement délocalisables et le progrès technologique réduit les délais entre la conception et la distribution de produits innovants : délocalisation de la recherche-actions en Inde, globalisation de la conservation de titres, déplacement des produits structurés à Londres ou des centres de gestion en Irlande. Enfin, les jeunes diplômés français valorisent une embauche à l'étranger comme un accélérateur de carrière et des perspectives de rémunération supérieure.

Le risque est grand : au total, le départ des 25 000 emplois directs (front, back-office et IT) de la place de Paris entraînerait une perte de 3,2 Md € de recettes de l'État.

De fait, l'attractivité de la place financière de Paris pâtit de plus en plus d'un environnement fiscal dissuasif. Si la suppression de l'impôt sur les opérations de bourse a permis d'améliorer la situation, les entreprises du secteur sont toujours soumises à la taxe

sur les salaires, à hauteur d'environ 2 Md € par an (corrélativement, les opérations de banque et d'assurance sont exclues du champ de la TVA).

#### **DÉCISION 96**

- ▶ **Instaurer sur le modèle du dispositif allemand un droit d'option permettant de choisir, opération par opération, le mécanisme de TVA (assujettissement/déductibilité), afin de désamorcer les effets négatifs de la taxe sur les salaires sur l'activité des banques dans le domaine des services aux entreprises (B2B).**

#### **DÉCISION 97**

- ▶ **Harmoniser les réglementations financières et boursières avec celles applicables au Royaume-Uni pour ne pas handicaper les acteurs français par rapport à leurs concurrents internationaux européens.**

#### **DÉCISION 98**

- ▶ **Regrouper la Commission bancaire et l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) avec la mission de promouvoir la place financière de Paris, favorisant la création de pôles de compétence internes sur des produits financiers, au lieu de disséminer ces compétences entre les différents régulateurs.**

#### **DÉCISION 99**

- ▶ **Améliorer les conditions d'accueil des étrangers hautement qualifiés, en particulier par la mise en place d'un guichet spécifique pour la délivrance rapide de titres de séjour de longue durée.**

#### **DÉCISION 100**

- ▶ **Développer massivement l'enseignement de l'anglais professionnel pour faciliter l'émergence d'activités financières internationales susceptibles de recruter largement des collaborateurs, qualifiés et non qualifiés, pouvant se fondre dans une entreprise internationale.**

#### **DÉCISION 101**

- ▶ **Multiplier les initiatives communes entre les enseignements supérieurs et les institutions financières dans le financement de chaires dédiées aux recherches sur la modélisation financière.**

### **DÉCISION 102**

- ▶ **Doter la place financière de Paris d'un indicateur d'attractivité publié trimestriellement et intégrant tous les critères d'appréciation possibles, y compris la qualité du système éducatif, le taux d'imposition (avec le bouclier fiscal), l'efficacité du réseau de transports, la qualité des soins médicaux, le coût de la vie, en particulier le logement.**

### **DÉCISION 103**

- ▶ **Modifier la composition des associations, des commissions et des collèges de régulateurs, pour que les champions de la finance, toutes classes d'actifs confondues, puissent s'exprimer et influencer la position du Haut Comité de place.**

## **OBJECTIF Faire de la France un nœud majeur de communication en Europe**

### **DÉCISION 104**

- ▶ **Développer le *low-cost* aérien.**

Le low-cost est un puissant levier de croissance : il libère du pouvoir d'achat, offre de nouvelles opportunités de déplacement et participe au développement local en complétant la couverture du Train à grande vitesse.

En matière de low-cost, la France accuse un retard par rapport à ses partenaires européens : en nombre de passagers, il représente seulement 17 % du trafic en France, contre 34 % en moyenne en Europe. En part de marché, le low-cost représente 12 % du trafic en France, contre 18,8 % en Italie, 21,4 % en Allemagne, 26,6 % en Espagne et même 36 % au Royaume-Uni. Aujourd'hui, le développement du low-cost est surtout urgent pour les liaisons à fort trafic où la concurrence avec le TGV reste inexistante : Paris-Toulouse, Lyon-Bordeaux, Lyon-Toulouse et Lyon-Nantes.

La gestion des créneaux alloués aux compagnies aériennes pourrait gagner en efficacité avec l'ouverture d'un marché secondaire de créneaux, déjà expérimenté au Royaume-Uni et en Suède, qui autorise les compagnies à s'échanger les créneaux dont elles disposent. Afin de rentabiliser l'achat du créneau, les compagnies auront intérêt à accroître la taille de leurs avions ; une compagnie aura moins l'intérêt à garder des créneaux non utilisés, lorsque ceux-ci sont valo-

risés. La mobilité des créneaux augmentera l'intensité concurrentielle et favorisera l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché.

### **DÉCISION 105**

► **Faire de l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle le premier aéroport européen.**

Roissy-Charles de Gaulle est le deuxième aéroport européen en termes de transport international (1<sup>er</sup> : Londres/Heathrow ; 3<sup>e</sup> : Francfort). Paris-Orly est le deuxième aéroport européen en terme de transport national (1<sup>er</sup> : Madrid ; 3<sup>e</sup> : Barcelone). Roissy, avec 4 pistes, a tous les moyens de devenir le premier aéroport d'Europe avec un volume de 90 millions de passagers, sans pour autant délaissier la question des nuisances sonores. Pour cela, il faut :

- Créer dans l'aéroport Charles-de-Gaulle un terminal dédié au *low cost*, doté de taxes aéroportuaires réduites.
- Créer des lignes ferrées directes reliant l'aéroport Charles-de-Gaulle, la Gare du Nord et la Défense, futur cœur de la place financière parisienne.
- Instaurer une voie réservée aux taxis, aux transports en commun et au covoiturage.

### **DÉCISION 106**

► **Se doter de trois ports de taille européenne : Le Havre, Marseille et Nantes.**

Pas de forte croissance sans port puissant. Au cours de la dernière décennie, les modes de transport maritime ont connu une mutation majeure. Les vracs solides (minerais, charbon, céréales) et les vracs liquides (pétrole brut, produits raffinés, hydrocarbures gazeux, produits chimiques) sont toujours acheminés par des navires spécialisés. Les marchandises diverses sont en revanche de plus en plus transportées par conteneurs et les armateurs mettent en concurrence les grands ports européens au regard de différents critères.

La part de marché des ports maritimes français en Europe est passée de 20,5 % en 1989 à 17,5 % en 2004. Alors que le trafic de conteneurs a été multiplié par 3,2 depuis 1991 dans les autres ports européens, il n'a fait que doubler (2,2) en France. En 2005, Marseille et Le Havre sont classés respectivement aux 24<sup>e</sup> et 39<sup>e</sup> rangs des ports mondiaux en termes de volume du trafic. En 2005, pour la première fois depuis dix ans, le trafic de conteneurs au Havre a



diminué de 3 %. La compétitivité du port du Havre est limitée par rapport à Rotterdam par un coût d'immobilisation du navire supérieur lié à la congestion du terminal, à la mauvaise organisation du travail, et à l'insuffisante productivité des opérations de déchargement et de manutention. Le port de Marseille affiche une croissance de 2 % alors qu'elle atteint 49 % pour l'ensemble des ports de l'Europe du Sud depuis le début des années 1990. Il a perdu plus du tiers de sa part de marché entre 1990 et 2005.

Le coût de la manutention à Marseille, supérieur d'un tiers à celui des deux ports méditerranéens de Gênes et Valence, et son poids dans le coût global (61 %) expliquent la totalité de la charge supplémentaire pesant sur l'armateur par rapport aux escales dans les ports concurrents.

En 2005, Le Havre et Marseille sont aux 36<sup>e</sup> et 70<sup>e</sup> rangs des ports à conteneurs dans le monde.

Le projet « Port 2000 » a pour ambition de renforcer la position du port du Havre dans le club restreint des très grands ports européens pour les marchandises conteneurisées.

Marseille-Fos dispose pourtant d'une situation nautique privilégiée : pas de marée, houle rarement forte, accessibilité rapide au port, météorologie favorable.

Le Havre bénéficie aussi de conditions nautiques remarquables aux contraintes de dragage près : port maritime en eau profonde, l'entrée des plus grands porte-conteneurs de 14 mètres de tirant d'eau y est assurée 24 heures sur 24 en toute sécurité, et sans contrainte de franchissement d'écluse.

Plusieurs priorités s'imposent :

- Construire autour du Havre, de Marseille et de Nantes un réseau cohérent de transport multimodal permettant un traitement rapide des marchandises (zones de traitement massifiées, ferro-utage, transport fluvial, pré et post-acheminement par des ports tiers). Se doter d'un schéma crédible et de long terme de mise à niveau des canaux en France.
- Regrouper les trois ports autonomes du Havre, de Rouen et de Paris autour d'un commandement unique, dont on aura compris qu'il devra être courageux : ces investissements dans les infrastructures n'auront d'effet que si, au préalable, la réforme des ports autonomes et l'unification du commandement de l'exploitation des terminaux ont été accomplies.

- Aider les ports autonomes publics à se concentrer sur leurs missions de capitainerie et d'aménagement de l'espace portuaire en les déchargeant d'activités commerciales qui pourront être transférées vers le privé.
- Distinguer mieux le conseil d'administration de chaque port autonome (dans lequel l'État doit pleinement assurer ses responsabilités) et un conseil portuaire consultatif où s'expriment les intérêts locaux.
- Unifier le commandement de l'exploitation en transférant au secteur privé la gestion des grues et des portiques, d'une façon adaptée aux besoins et à l'activité de chaque port, et avec des mesures d'accompagnement.

**OBJECTIF Développer le tourisme pour capter une plus grande part de la croissance mondiale dans ce secteur**

En 2006, le tourisme représentait 6,3 % du PIB. Il est au premier rang dans la balance extérieure avec 79 millions de touristes étrangers et 198,5 millions de visiteurs étrangers (si on inclut ceux qui ne passent pas de nuit sur le territoire français), totalisant 36,9 milliards d'euros de dépenses dans notre pays. La France occupe le troisième rang mondial dans les recettes du tourisme international derrière les États-Unis et l'Espagne, et constitue la première destination devant l'Espagne et les États-Unis. Mais le nombre de touristes étrangers n'a progressé que de 2,6 % entre 2000 et 2006, passant de 77 à 79 millions alors que les prévisions en 2000 envisageaient 100 millions de touristes en 2010.

La France peut se fixer comme objectif d'attirer en 2020 plus de 110 millions de touristes étrangers.

Ces activités devraient se répartir sur l'ensemble du territoire français, notamment par une meilleure valorisation des espaces ruraux, du patrimoine culturel, de la créativité artistique, des terroirs, des vignobles, du système de santé, du tourisme de remise en forme et d'affaire.

**DÉCISION 107**

► **Adapter l'offre aux besoins des touristes.**

- Améliorer notamment de la qualité des hôtels de province dont la modernisation a été freinée par le malthusianisme résultant des nécessaires autorisations des commissions départementales d'ur-

Participer pleinement à la croissance mondiale. [Les révolutions à ne pas manquer](#)

banisme commercial, imposées pour tous les hôtels de plus de 30 chambres en province et 50 chambres en région parisienne.

- Satisfaire la demande de la clientèle étrangère pour l'accès à Internet en haut débit.

#### **DÉCISION 108**

- ▶ **Augmenter le budget privé consacré à la promotion de la France à l'étranger.**

Déployer des efforts de promotion sur les marchés extérieurs, considérant que la France consacre environ 2 à 3 fois moins de budget à la promotion internationale que ses principaux concurrents, et notamment l'Espagne.

#### **DÉCISION 109**

- ▶ **Harmoniser la classification française des hôtels avec la classification internationale et inciter à une classification européenne.**

#### **DÉCISION 110**

- ▶ **Développer l'écotourisme.**

- Insérer dans le label Qualité Tourisme des recommandations concernant la maîtrise des dépenses énergétiques et le respect de l'environnement.
- Créer une réelle offre de tourisme du terroir en vantant les spécialités et spécificités régionales, afin de valoriser en même temps les espaces ruraux et les produits agricoles et agroalimentaires.

#### **DÉCISION 111**

- ▶ **Favoriser la consommation touristique dans les villes.**

- Adapter les horaires d'ouverture des musées et monuments en soirée et développer l'autonomie de gestion des musées.

#### **DÉCISION 112**

- ▶ **Développer le tourisme d'affaires.**

La France est au 2<sup>e</sup> rang mondial des congrès et détient 6,9 % du marché global du tourisme d'affaires. Le tourisme d'affaires représente à Paris 44 % de la clientèle des hôtels sur l'année et 10 % des entrées touristiques en France. La France dispose en outre de 2 000 lieux pouvant accueillir plus de 200 personnes.

Ces infrastructures souffrent cependant de leur vieillissement, tandis que le secteur est concurrencé par des concurrents « traditionnels » (Allemagne, Italie) et des nouveaux entrants comme l'Espagne et les pays asiatiques, par exemple la Chine avec Shanghai. Un énorme effort de modernisation des équipements publics et privés est nécessaire.

### **DÉCISION 113**

► **Revoir la politique de l'accueil et des visas pour les touristes venant des pays émergents.**

- Simplifier la politique d'obtention des visas touristiques pour certains pays émergents dont le nombre de touristes croît massivement comme la Chine.
- Faire une promotion de la marque France et de la culture française orientée vers les pays émergents en forte croissance.

## **LES SERVICES À LA PERSONNE, UN SECTEUR PORTEUR DE DEMAIN**

Le plan de développement des Services à la personne (SAP), initié en 2005, montre que des politiques publiques volontaires conduites en concertation avec les acteurs du marché peuvent avoir des effets majeurs et rapides sur le développement de ces secteurs porteurs. Les résultats obtenus dès la première année de mise en œuvre du plan de développement des SAP sont très largement positifs : doublement du taux de croissance du secteur qui passe de 6 % à 12 % et création dès cette même année 2006 de 120 000 emplois nouveaux.

Le rôle de l'État a été double : d'une part, il a catalysé la structuration d'un nouveau marché avec, aux côtés des acteurs historiques de l'économie sociale et des particuliers employeurs, l'arrivée d'entreprises privées (création de 4 000 entreprises nouvelles en 18 mois), l'émergence de nouveaux distributeurs de services (les enseignes nationales) qui mobilisent l'essentiel de la puissance financière et bancaire du pays ainsi que la plupart des acteurs publics et privés qui interviennent dans le vaste champ de la professionnalisation de ces métiers. D'autre part, l'État a mis en place un dispositif de solvabilisation puissant et efficace, à la fois financier et fiscal, qui permet de réduire largement le coût de ces services pour les consommateurs.

L'ensemble de ces éléments constitutifs d'une politique publique exemplaire doit être préservé pendant toute la phase nécessaire aux 80 % de nos concitoyens qui n'accèdent pas encore à ces services pour s'habituer à les consommer et à les payer à leur juste prix.

Les services à la personne créent des emplois non délocalisables et à forte valeur sociale ajoutée : leur développement est donc de nature à contribuer de façon déterminante à la croissance de notre pays. Il suppose maintenant de porter l'effort sur la valorisation des métiers des services à domicile et la professionnalisation des intervenants.

#### **DÉCISION 114**

##### **► Améliorer la formation et les parcours professionnels.**

- Alléger la procédure administrative de validation des acquis de l'expérience.
- Répondre aux importants besoins en formation encore non couverts :
  - développer la formation initiale en s'appuyant notamment sur l'apprentissage ;
  - harmoniser les diplômes de l'aide à domicile ;
  - placer la priorité sur la formation du personnel d'encadrement des intervenants à domicile ;
  - développer cette catégorie d'employés.
- Favoriser la polyvalence des intervenants et des organismes d'offre.

##### **► Rendre plus attractives les conditions de travail des services à la personne.**

- Abaisser les seuils de cotisations requis pour l'acquisition des droits sociaux.
- Lutter contre le temps partiel non choisi : développer le travail salarié à temps partagé, autoriser des groupements d'employeurs dans le secteur des services à la personne.
- Accroître la prévisibilité de l'emploi du temps.
- Enrichir les tâches et les emplois. Donner des perspectives de progression professionnelle.



## Deuxième partie

### Des acteurs mobiles et sécurisés

La première des croissances est celle qui permet à chacun, quelle que soit son origine, d'évoluer, de réussir sa vie, de progresser dans ses connaissances, sa situation professionnelle, ses ressources et celles de sa famille, ses ambitions et ses projets, de profiter de la richesse économique créée par la collectivité. Réciproquement, cette richesse se trouve renforcée par le travail du plus grand nombre, les innovations, les idées, les initiatives, et la capacité de chacun à réussir.

#### **Se préparer à tirer parti des changements...**

Dans un monde où les changements s'accélèrent, chacun peut être appelé à exercer au cours de sa vie plusieurs fonctions et même plusieurs métiers. Chacun doit donc être mis en situation de vouloir et de pouvoir apprendre, changer, progresser, aussi longtemps qu'il le souhaite et tout au long de sa vie.

#### **... tout en sécurisant le mouvement**

Pour que cette mobilité, sociale, professionnelle, économique, géographique et internationale ne crée pas de sentiment d'insécurité ni de déclassement, la gestion et la sécurisation des transitions professionnelles sont essentielles.





# Chapitre 1

## MODERNISER LE DIALOGUE SOCIAL

L'amélioration de la croissance implique un dialogue social renforcé : des stratégies de consultation, de concertation et de négociation efficaces et équilibrées donnent aux partenaires sociaux l'espace nécessaire pour établir les garanties sociales essentielles à la sécurisation des parcours professionnels. La loi occupe aujourd'hui dans notre pays un espace trop important. Il nous faut désormais favoriser l'intervention des acteurs économiques et sociaux pour créer les conditions d'un nouvel équilibre loi/accord contractuel entre les organisations patronales et syndicales.

### **REVOIR LA REPRÉSENTATIVITÉ DES ORGANISATIONS SYNDICALES ET PATRONALES AFIN DE DONNER À LA NÉGOCIATION COLLECTIVE UNE NOUVELLE LÉGITIMITÉ**

Le taux de syndicalisation en France est l'un des plus faibles des pays de l'OCDE. Il est de 5 % pour les salariés du secteur privé et d'environ 15 % pour ceux du secteur public, contre respectivement 70 % et 80 % en Suède. Une telle situation, en partie liée à l'absence de services effectifs proposés aux adhérents, nuit à la qualité du dialogue social.

Les critères de représentativité utilisés aujourd'hui (indépendance, importance des effectifs, montant des cotisations reçues, expérience et ancienneté du syndicat, attitude patriotique pendant l'Occupation) sont peu adaptés à la réalité actuelle. Les deux critères ajoutés par la jurisprudence (activité du syndicat en termes d'ampleur et d'efficacité d'une part, et influence du syndicat d'autre part, c'est-à-dire sa capacité à mobiliser les salariés) n'ont pas permis de surmonter ces difficultés.

**OBJECTIF Refonder la représentativité des organisations syndicales et patronales**

Les cinq syndicats reconnus représentatifs au regard des critères actuels (CGT, CFDT, FO, CFTC, CFE-CGC) bénéficient *de la présomption irréfragable de représentativité* qui leur confère des prérogatives majeures :

- au niveau national, ils peuvent négocier des accords collectifs, participer à la définition et à la gestion du régime d'assurance chômage, des caisses de sécurité sociale, des régimes complémentaires de retraite et des organismes collecteurs de la formation professionnelle, octroyer des aides financières de l'État et des collectivités territoriales destinées à la formation des représentants syndicaux ;
- au niveau de la branche, cette présomption conditionne la possibilité de négocier des conventions et accords collectifs ;
- au niveau de l'entreprise ou de l'établissement, ils ont la possibilité de désigner un délégué syndical.

Le paysage syndical français est donc marqué par un profond clivage entre ces cinq organisations et les autres syndicats. Les inconvénients de ce système sont unanimement reconnus : monopole des syndicats bénéficiant d'une présomption irréfragable dans le dialogue social, déficit démocratique et durcissement des positions syndicales.

**DÉCISION 115**

► **Fonder la représentativité patronale sur le principe « une entreprise – une voix ».**

Une meilleure représentativité passe par un choix entre représentation uniforme et représentation multiple (Medef, CGPME et UPA).

Quelle que soit la solution retenue, les règles de représentativité doivent être revues dans le sens « une entreprise – une voix », pour une meilleure représentation :

- de toutes les entreprises de France, y compris les moyennes et les petites,
- des entreprises ayant l'essentiel de leur activité en France, et donc directement concernées par le contexte administratif, fiscal et social national.

Cette révision des règles de représentativité doit s'accompagner d'une transparence accrue en matière de financement et de certification des comptes des fédérations et confédérations patronales.

## **DÉCISION 116**

### **► Fonder la représentativité syndicale sur le seul critère de l'élection.**

L'audience électorale doit devenir le critère incontournable de la représentativité. Elle doit être appréciée au regard des résultats des élections des délégués du personnel et des représentants du personnel au comité d'entreprise, complétés le cas échéant par les résultats aux élections prud'homales.

Devront pouvoir présenter des candidats tous les syndicats légalement constitués conformément à l'article L.411-1 du code du travail, c'est-à-dire :

- ayant pour objet social la défense des intérêts des salariés ;
  - agissant dans le respect des principes républicains, dans l'indépendance et grâce à une autonomie assise sur un financement venant des cotisations des adhérents ;
  - ayant un fonctionnement régulier et une durée d'existence minimale (12 mois par exemple).
- *Au niveau de l'entreprise*, seront considérés comme représentatifs les syndicats ayant obtenu au minimum 15 % des suffrages. Ces syndicats pourront désigner des délégués syndicaux qui garderont les prérogatives actuelles.
  - *Au niveau de la branche professionnelle*, pourront être considérés comme représentatifs les syndicats ayant réuni plus de 10 % des suffrages exprimés sur la base des résultats collectés par les Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et la Direction générale du travail (DGT) aux élections des délégués du personnel et des représentants du personnel au sein des comités d'entreprise. Cela présente l'avantage de lier directement la représentativité des organisations syndicales à leur implantation dans l'entreprise, quitte à agréger les données au niveau de la branche. L'utilisation, en complément ou à défaut, du résultat des élections prud'homales permet de donner un résultat d'élections ouvertes à l'ensemble des syndicats<sup>1</sup>. Il offre un instrument de mesure immédiatement mobilisable au niveau national interprofessionnel.

---

1. Aux termes de l'article L. 513-3-1, seules en sont exclues les listes présentées par un parti politique ou par une organisation prônant les discriminations.

- *Au niveau national et interprofessionnel*, pourra être défini un seuil de 12 %, assorti de l'obligation d'être signataire d'au moins un tiers des 50 conventions collectives les plus importantes.

Pour la fonction publique, seront pris en compte les résultats lors des élections aux commissions administratives paritaires et aux comités techniques paritaires.

#### **OBJECTIF Clarifier le financement des partenaires sociaux**

Le financement des partenaires sociaux reste régi par les principes de la loi de 1884. Il est proposé de la moderniser.

#### **DÉCISION 117**

- ▶ **Actualiser les règles de financement afin d'introduire plus de transparence et un meilleur ciblage des différentes catégories de ressources des syndicats.**

Le financement des partenaires sociaux doit reposer sur les cotisations de leurs membres et sur la compensation de leur participation à des missions de service public.

Le financement public pourra être lié à ces missions particulières. Il devra être transparent et prendre en compte la représentativité de chacune des organisations. Les comptes devront être certifiés.

Pour les syndicats de salariés, le financement pourra plus particulièrement être lié à la formation de leurs élus, à la mise en place de services à destination des salariés, en particulier ceux des PME, tels que le soutien juridique, à l'aide à l'orientation professionnelle, aux informations sociales et enfin aux campagnes de développement dans les secteurs où les organisations ne sont pas présentes.

Un système de chèque syndical sera développé par les entreprises.

#### **OBJECTIF Déployer une offre de services pour les salariés comme pour les exclus du marché du travail**

Le faible taux de syndicalisation en France reste en partie lié à l'absence de services effectifs proposés aux adhérents. Il porte préjudice à la qualité du dialogue social et à la défense des salariés les plus fragiles : ceux des petites et moyennes entreprises, ceux qui sont à la recherche d'un emploi, ceux qui sont en situation d'exclusion professionnelle.

Les syndicats doivent offrir une assistance à ces catégories les plus en difficulté, en veillant notamment à leur requalification professionnelle et à l'adaptation de leur formation aux emplois disponibles ou prévisibles.

### **DÉCISION 118**

► **Promouvoir l'offre de services des syndicats en vue d'accroître leur audience.**

La gamme de services envisageables touche plusieurs domaines de la vie économique et sociale :

- information et conseil sur les relations professionnelles collectives (contenu des conventions collectives) et individuelles (mutation, augmentation salariale) ;
- protection juridique en cas de litige avec l'employeur ;
- aide et assistance à la réorientation professionnelle comme en Suède ;
- participation aux actions de requalification ou de mise à niveau ;
- réflexions prospectives sur les emplois de demain.

La contractualisation de l'exercice des services d'intérêt général qui seront délégués aux partenaires sociaux permettra à l'État d'assurer une meilleure efficacité des fonds qu'il leur distribue, en mettant en place des processus de contrôle de qualité du service rendu.

Le renforcement du rôle et de la visibilité des syndicats dans la vie de l'entreprise comme dans les situations d'exclusion du marché du travail rendra plus attractive l'adhésion et permettra de mieux légitimer l'action syndicale. Les nouvelles missions des syndicats favoriseront également la diversification des adhérents, comme cela a pu être le cas en Italie, en Suède ou en Belgique. Une telle diversification permettra une meilleure prise en compte des intérêts de ces catégories (retraités, chômeurs, exclus du marché du travail). À terme, le dualisme du marché du travail en sera atténué.

## **RENFORCER LE DIALOGUE SOCIAL ET MODERNISER LE CODE DU TRAVAIL**

Le droit du travail a fait l'objet de stratifications législatives successives, complétées par la multiplicité des accords interprofessionnels, des accords de branche et des accords d'entreprise. L'ensemble est particulièrement complexe : plus de 2 900 pages rien que pour le

code du travail. Ni les entreprises (notamment les petites et moyennes, qui représentent 75 % de l'emploi salarié privé en France), ni les salariés ne s'y retrouvent.

Outre cette complexité, de fréquentes modifications de règles viennent encore renforcer l'instabilité et l'insécurité juridiques.

Cette situation a pour conséquences le recours fréquent au juge, à la fois long et coûteux, et la dissuasion à l'embauche.

### **DÉCISION 119**

► **Faire de la négociation collective le moyen privilégié de la transformation du droit du travail et de la maîtrise des évolutions socio-économiques des entreprises.**

La loi du 31 janvier 2007 sur la modernisation du dialogue social (dite loi « Larcher »), qui s'inspire du rapport Chertier, prévoit que tout projet de réforme portant sur le dialogue social, les relations individuelles et collectives de travail, l'emploi et la formation professionnelle, doit faire sauf urgence avérée l'objet d'une concertation préalable avec les partenaires sociaux afin de leur permettre de choisir éventuellement la voie de la négociation.

Plusieurs améliorations doivent compléter ce dispositif :

- tout projet de loi relatif au droit du travail doit être soumis à une évaluation préalable des dispositifs existants et à une étude d'impact interministérielle contre-expertisée, présentée aux partenaires sociaux, puis au Parlement ;
- toute loi sociale doit faire l'objet d'une évaluation au bout d'une période à déterminer (3 ou 5 ans), afin d'en dresser le bilan coût-efficacité.

### **DÉCISION 120**

► **Organiser le principe majoritaire pour la validation des accords.**

Le principe majoritaire s'est progressivement développé mais demeure pour l'instant largement théorique. Il convient donc de le renforcer.

Pour qu'un accord soit valide, il doit être signé par une ou plusieurs organisations syndicales représentant la majorité des salariés couverts par l'accord.

En cas de signature par des organisations non majoritaires, les signataires devront faire valider l'accord par un référendum auprès des salariés. Si le résultat de la consultation exprime un résultat

majoritaire, l'accord sera considéré comme valide. En cas de résultat minoritaire, l'accord ne sera pas validé.

### **DÉCISION 121**

#### **► Expérimenter un espace de négociation légitime et efficace dans les PME.**

Les PME doivent faire l'objet d'un traitement particulier : la présence des organisations syndicales y est rare (moins d'un quart des établissements de moins de 50 salariés ont un délégué syndical), le dialogue social ne peut donc y être envisagé de la même façon. Pour y remédier, les mesures suivantes sont proposées :

- **Développer le mandatement** : introduite lors de la réforme de la réduction du temps de travail, cette technique prévoit qu'en l'absence de délégué syndical, un salarié peut être mandaté pour négocier un accord ; l'accord doit ensuite être soumis à la consultation du personnel. Près de quatre accords d'entreprise sur dix concernant la réduction du temps de travail ont ainsi été signés par des salariés mandatés. La loi du 4 mai 2004 confirme le mandatement, avec des représentants élus du personnel ou, à défaut, avec des salariés, mais ne l'autorise que si un accord de branche le prévoit, ce qui restreint son développement. Ce système doit s'appliquer dans chaque PME.
- **Expérimenter une représentation unique dans toutes les PME de moins de 250 salariés**, sous la forme d'un conseil d'entreprise qui aura les prérogatives du comité d'entreprise, des délégués du personnel et du Comité d'hygiène, de sécurité et de conditions de Travail. Ce conseil d'entreprise sera le lieu privilégié de la négociation (voir ci-avant, partie 1).

## Chapitre 2

# DE NOUVELLES SÉCURITÉS

### PERMETTRE À CHACUN DE TRAVAILLER AUSSI TÔT ET AUSSI LONGTEMPS QU'IL LE SOUHAITE

La croissance ne livre pleinement son potentiel que quand tous les talents sont en situation de pouvoir s'exprimer. À cette fin, la France doit mieux gérer l'ensemble de ses ressources humaines, en particulier les laissés-pour-compte d'aujourd'hui : les jeunes et les seniors.

#### **OBJECTIF Une mobilisation générale des entreprises pour l'emploi des jeunes**

Le taux de chômage des jeunes s'élève à 23,1 % en France pour une moyenne de 17,3 % dans l'Union européenne (oscillant entre 14 % au Royaume-Uni et 25 % en Allemagne). La transition entre école et vie active est particulièrement problématique : en France, seuls 60 % des diplômés de l'enseignement supérieur accèdent à un emploi un an après la fin de leurs études contre 80 % en Allemagne, et même 90 % aux Pays-Bas. Plus d'un tiers des jeunes salariés français de 15 à 29 ans sont intérimaires, en contrat à durée déterminée ou aidé. Plus d'un quart des emplois occupés par les jeunes de moins de 26 ans bénéficient d'une aide d'État, alors qu'ils représentent le dixième de la population active.

Pour réduire le chômage des jeunes, la solution la plus efficace consiste à améliorer leur formation et plus largement à engager des réformes structurelles sur le marché du travail. Les pays ayant procédé à des réformes spécifiquement destinées aux jeunes n'ont pas obtenu de résultats sauf lorsque celles-ci se plaçaient dans le cadre d'une réforme globale du marché du travail, en mobilisant l'ensemble des acteurs locaux, au plus proche de la réalité économique : les régions, les pôles de compétitivité, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métier, les établissements d'enseignement supérieur, les entreprises locales, les syndicats, le service public de l'emploi et les agences de placement.



Dans ces conditions et si l'ensemble des réformes proposées ici est mis en œuvre, le taux de chômage des jeunes en 2012 peut être divisé par trois par rapport à ce qu'il est aujourd'hui.

#### **DÉCISION 122**

- ▶ **Étendre le modèle de l'alternance à tous les niveaux de formation.**

Les formations en alternance, qui procèdent de l'apprentissage, représentent environ le quart de la dépense de la nation consacrée à la formation continue et à l'apprentissage. Les entreprises y contribuent pour 46 %, l'État pour 22 % et les Conseils régionaux pour 23 %. Il faut les étendre à tous les niveaux de formation pour mieux adapter formation et emploi.

#### **DÉCISION 123**

- ▶ **Développer les formations professionnalisantes à l'université.**

#### **DÉCISION 124**

- ▶ **Inciter les partenaires sociaux à revaloriser la rémunération des apprentis (qui varie actuellement de 25 % du Smic pour les 16-17 ans à 78 % pour les apprentis de 3<sup>e</sup> année âgés de plus de 20 ans).**

#### **DÉCISION 125**

- ▶ **Relever d'ici 2012 la part de la taxe d'apprentissage effectivement réservée à la formation par alternance, de 52 % à 70 %, tout en incitant les structures d'enseignement professionnel à rechercher d'autres sources de financement.**

#### **DÉCISION 126**

- ▶ **Poursuivre la rationalisation de la collecte de la taxe d'apprentissage, éclatée entre 140 Organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (les OCTA) en moins de 20 organismes, ainsi que cela a été amorcé avec succès pour les organismes collecteurs des financements de la formation continue (les OPCA).**

#### **DÉCISION 127**

- ▶ **Échanger les bonnes pratiques entre entreprises, par exemple les stages professionnalisants encadrés par un tuteur et devant déboucher sur un contrat à durée indéterminée.**

**OBJECTIF Aider les jeunes dans la recherche d'un premier emploi**

Le travail à mi-temps est, pour les plus jeunes, un pis-aller, du fait de son caractère subi et du demi-salaire qui en résulte. Ainsi, le temps partiel, s'il ouvre les portes de l'entreprise, donne une formation de même qu'une première expérience qualifiante, n'a de sens que s'il conduit à un emploi à plein temps.

**DÉCISION 128**

- ▶ **Intégrer dans les critères de bonus/malus définis plus loin l'emploi des jeunes et des primo-accédants.**

**DÉCISION 129**

- ▶ **À compter de la rentrée 2008, permettre à tout étudiant de faire une année de stage validée dans son cursus avant le master, dont six mois avant la licence.**

**DÉCISION 130**

- ▶ **Encourager les jeunes à s'inscrire auprès du service public de l'emploi, même quand ils n'ont pas accès aux allocations chômage, afin de bénéficier d'un accompagnement.**

**DÉCISION 131**

- ▶ **Ouvrir aux jeunes le contrat d'évolution défini plus loin.**

Ils disposeront notamment d'un accompagnement renforcé, avec des rendez-vous de suivi et d'accompagnement de la recherche d'emploi toutes les deux semaines, contre une fois par mois pour les autres personnes inscrites à l'Agence nationale pour l'emploi. Des moyens spécifiques pour financer les actions de formation seront prévus dans le cadre du Fonds de sécurisation des parcours professionnels proposé ci-après.

**DÉCISION 132**

- ▶ **Mettre en place des écoles de la deuxième chance, notamment par la méthode du *e-learning* et par la mobilisation de tuteurs recrutés parmi les seniors ou jeunes retraités.**

**OBJECTIF Faciliter l'activité des seniors**

Le taux d'activité des personnes de plus de 55 ans en France est le plus faible de tous les pays de l'OCDE : ainsi, en 2003, le taux d'activité des 55-59 ans s'élève à 54 % contre 78 % pour la Suède, 73 %

pour le Japon et 68 % pour les États-Unis. Pour les 60-64 ans, ce taux s'élève à 13 % en France contre 57 % en Suède, 51 % pour le Japon, et 49 % pour les États-Unis.

### **DÉCISION 133**

► **Permettre à chacun de retarder, s'il le désire, son départ à la retraite.**

Une fois la durée minimale de cotisation acquise, il faut laisser à chacun le choix du moment de son départ à la retraite. Un supplément de cotisation pourra être attribué au-delà de 65 ans.

Ainsi, s'il a cotisé le nombre minimum d'annuités nécessaire (nombre qui pourra être revu en fonction de l'évolution démographique), le salarié peut décider lui-même s'il souhaite bénéficier immédiatement d'une retraite à taux plein, ou s'il souhaite continuer à exercer son métier quelques années. Cela suppose que les entreprises ouvrent la possibilité d'avoir des horaires aménagés à partir d'un certain âge sur le modèle des quatre cinquièmes déjà pratiqués, voire du mi-temps. La collectivité sera alors en partie déchargée du poids du financement des retraites, à mesure que certains salariés décideront éventuellement de prolonger leur carrière.

- Réduire le coût du travail des seniors en abaissant de 65 à 55 ans l'âge au-delà duquel l'entreprise et le salarié sont exonérés de la cotisation d'assurance chômage et en favorisant une flexibilité accrue dans la gestion des rémunérations.
- Inciter les entreprises à équilibrer les montants consacrés à la formation sur l'ensemble des tranches d'âges.
- Structurer et renforcer les services dédiés aux 55-65 ans au sein des structures publiques de placement (type ANPE ou APEC-Association pour l'emploi des cadres), afin de faciliter la recherche d'emplois pour les seniors et de promouvoir leur valeur ajoutée.
- Favoriser les initiatives d'acteurs privés, d'agences d'intérim, de cabinets de recrutement ou d'associations visant à mettre en relation seniors et employeurs.
- Aider les seniors à créer des entreprises et à s'insérer dans les associations et les ONG qui peuvent bénéficier massivement de leurs compétences.
- Investir les régions d'une responsabilité particulière dans l'application de ces dispositifs.

#### **DÉCISION 134**

► **Lever toutes les interdictions de cumul emploi-retraite.**

Pour percevoir sa pension, un assuré doit normalement cesser son activité professionnelle. Néanmoins, il existe dans certains cas des possibilités de cumuler une pension de retraite et un emploi. Pour les retraités qui relèvent du régime général ou du régime des salariés agricoles et dont les pensions ont pris effet après le 1<sup>er</sup> janvier 2004, il est possible de reprendre une activité professionnelle à condition de ne pas dépasser un plafond de revenu.

Cette possibilité doit être étendue à tous les salariés et tout plafond de revenu supprimé.

Pour les salariés à la retraite au moment de la réforme, la levée de l'interdiction doit être pure et simple. Pour ceux qui sont encore en activité, la levée de l'interdiction doit être applicable seulement si le salarié change d'entreprise, ou s'il crée sa propre activité, afin que le dispositif ne soit pas détourné de sa vocation.

#### **DÉCISION 135**

► **Limiter la possibilité de recours aux dispositifs de préretraite aux seules restructurations économiques.**

### **PERMETTRE À TOUS DE TRAVAILLER PLUS**

Contrairement à ce qui était jusqu'ici communément admis, ce n'est pas seulement la croissance qui crée l'emploi, c'est aussi le travail qui crée la croissance. À productivité égale, la quantité et la qualité de travail produites par chaque Français en une année sont inférieures de 30 % environ à ce qu'elles sont outre-Atlantique. Dans ces conditions, tout ce qui permet d'augmenter, de façon négociée, la quantité de travail des Français, s'ils le choisissent, constitue un formidable levier pour la croissance.

#### **OBJECTIF Simplifier l'arbitrage entre revenu et loisir**

#### **DÉCISION 136**

► **Permettre aux entreprises de déroger à la durée légale du travail, à la condition expresse que cette disposition dérogatoire soit prévue par un accord de branche et fondée par un accord majoritaire dans l'entreprise.**

### **DÉCISION 137**

#### **► Autoriser plus largement le travail le dimanche.**

Une évolution du travail du dimanche est nécessaire pour des raisons économiques et des motifs liés aux transformations sociales et culturelles de la société.

Il faut donc aujourd'hui simplifier et adapter les dispositions du droit du travail pour élargir la possibilité du travail dominical.

Une partie des salariés peut trouver un intérêt à cette forme de travail : souvent à temps partiel, mieux rémunérée, elle permet aussi des activités personnelles, familiales ou de formation en semaine.

La possibilité de travailler le dimanche doit être proposée prioritairement à certains métiers, certaines régions, certaines catégories de salariés à temps partiel qui souhaiteraient pouvoir augmenter leur nombre d'heures de travail.

Elle doit être proposée en priorité aux petits commerces de centre-ville avant de l'être aux grandes surfaces.

Les entreprises qui voudront recourir au travail du dimanche devront, obligatoirement, consulter les instances représentatives du personnel pour expliquer les raisons économiques, sociales et éventuellement culturelles d'un tel choix. Elles devront se concerter avec ces instances sur les modalités d'organisation. Les salariés qui accepteront de travailler le dimanche devront pouvoir bénéficier de réelles contreparties : salaires, formation, couverture sociale complémentaire, points de retraite, etc.

## **ORGANISER LA SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS**

L'évolution très rapide des niveaux de qualification, associée aux exigences de flexibilité des carrières, implique des périodes de latence entre deux entreprises ou deux emplois. En dépit de l'importance des sommes consacrées à la politique de l'emploi (environ 4 % du PIB contre 1 % dans les principaux pays de l'Union européenne) et à la formation professionnelle (environ 1,25 % de la masse salariale en 2007), alors même que de nombreuses entreprises cherchent des travailleurs, le chômage persiste en France.

La France se distingue aussi par un montant maximal d'indemnisation du chômage très supérieur à ceux des autres pays, ce qui peut démotiver un retour à l'emploi.

Cette situation appelle un réexamen radical de la hiérarchie des revenus selon les métiers, et une réallocation massive des moyens consacrés à la formation permanente et à l'emploi, ainsi que le développement d'une nouvelle approche des parcours professionnels.

Il est aujourd'hui nécessaire de créer les conditions pour que tous les salariés trouvent un intérêt au changement d'emploi et pour que la mobilité professionnelle rime avec perspectives réelles. Pour cela, la première étape, indispensable, est la sécurisation des parcours. Une fois celle-ci assurée, il sera possible de faciliter la rupture d'un commun accord du contrat de travail.

L'ensemble des décisions proposées ici relève de la négociation entre partenaires sociaux : il est donc indispensable de laisser ces derniers s'en emparer avant de légiférer, conformément aux exigences de la loi du 31 janvier 2007 relative à la modernisation du dialogue social.

En fonction de la répartition des responsabilités entre loi et accord qui découlera de cette discussion, ces décisions pourront donner lieu à des mesures législatives et conventionnelles de mise en œuvre.

**OBJECTIF Aider chacun à retrouver au plus vite un emploi adapté à ses compétences**

La formation professionnelle des adultes est aujourd'hui un échec : trop de chômeurs, trop d'emplois non pourvus. Même s'il est difficile d'en comprendre l'organisation, les gaspillages y sont avérés et nombreux sont les rapports l'ayant dénoncé.

De plus, la formation professionnelle bénéficie essentiellement aux salariés les mieux formés. 23,4 % des bénéficiaires sont titulaires d'un CAP ou d'un BEP, 25,2 % détenteurs du brevet, 33,7 % du baccalauréat et 44,3 % diplômés de l'enseignement supérieur. L'effort moyen de formation par salarié dans les entreprises de 10 salariés est plus de dix fois supérieur à l'effort moyen des entreprises de moins de 10 salariés.

Seulement 15 % des fonds de la formation professionnelle bénéficient à 700 000 demandeurs d'emploi et cette part diminue. Le nombre de chômeurs en formation est passé de 14 % au début des années 1990 à 8 % aujourd'hui. La gouvernance de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi est particulièrement complexe, avec des compétences éclatées entre l'État, les régions,

l'Unedic et l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

Il est donc nécessaire de réorienter les budgets de la formation vers l'accompagnement des transitions professionnelles. En permettant une recherche active d'emploi, celle-ci permet en effet d'accélérer la sortie du chômage.

Certains pays européens comme la Suède, le Royaume-Uni ou les Pays-Bas privilégient des formations courtes ou du *coaching*, prestations à la frontière entre services de suivi et formations de courte durée. L'Espagne privilégie avec efficacité les formations de chômeurs au sein de l'entreprise. La France gagnera à s'en inspirer.

### **DÉCISION 138**

#### **► Instaurer des Fonds régionaux de sécurisation des parcours professionnels.**

Pour rationaliser et mieux orienter l'utilisation des fonds destinés à la formation, il est nécessaire de regrouper dans des Fonds régionaux de sécurisation des parcours professionnels les financements de l'État consacrés à l'Association pour la formation professionnelle des adultes et à la dotation de décentralisation, les fonds des régions consacrés à la formation professionnelle et, pour partie, les sommes aujourd'hui rassemblées par les OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés). Les OPCA devront être regroupés pour gagner en efficacité. Chaque fonds régional sera piloté par un Conseil de la mobilité professionnelle. Il aura pour finalité de sécuriser les mobilités professionnelles et géographiques. Les Conseils de la mobilité professionnelle veilleront à ce que l'orientation des fonds soit fixée par la demande résultant de l'activité professionnelle (publique et privée) et par un diagnostic des difficultés des individus restés à l'écart du marché du travail.

### **DÉCISION 139**

#### **► Attacher à la personne le Droit individuel à la formation (DIF).**

Lorsqu'un salarié quitte une entreprise, il devra pouvoir utiliser les droits à la formation accumulés lors de sa période d'activité pour accompagner son reclassement. Il pourra alors faire valoir ses droits à la formation auprès du Fonds régional de sécurisation des parcours professionnels, qui lui proposera une formation adaptée à ses qualifications et aux besoins du marché de l'emploi.

Ce droit à la formation professionnelle constituera la seconde forme de sécurisation des parcours professionnels. Le salarié devra choisir, avec son employeur ou avec le service public de l'emploi, la formation correspondant aux besoins de son entreprise ou du bassin d'emploi, ainsi qu'à ses choix de carrière. Les organismes formateurs devront présenter leurs offres aux entreprises et aux salariés et les adapter à la demande.

#### **DÉCISION 140**

► **Former en priorité ceux qui ont une qualification initiale faible.**

Les Fonds régionaux pourront ouvrir des droits à la formation à ceux qui, comme les jeunes et les travailleurs indépendants, n'ont pu se constituer un DIF. Ils seraient également bonifiés pour les personnes qui n'ont aucun droit à la formation ou dont les droits sont insuffisants en raison de leur éloignement du marché du travail.

Cela permettra la naissance d'un Droit universel à la formation : le DUF.

#### **OBJECTIF Mieux accompagner la recherche d'emploi**

#### **DÉCISION 141**

► **Intéresser les agents du service public de l'emploi (France Emploi) à leurs performances en matière de reclassement.**

#### **DÉCISION 142**

► **Considérer la situation des chercheurs d'emploi comme une activité rémunérée sous forme d'un « contrat d'évolution » avec un accompagnement renforcé.**

En France, un tiers environ des demandeurs d'emploi ont besoin d'un accompagnement individualisé.

L'accompagnement individualisé a un impact beaucoup plus décisif sur les taux de retour à l'emploi que les contrôles de recherche effective d'emploi et les sanctions. Un encadrement renforcé des demandeurs d'emploi est également un moyen efficace pour détecter et dissuader les abus.

Il est cependant nécessaire de noter que les chômeurs ne constituent pas une catégorie homogène au regard de l'accompagnement. Certains sont plus performants dans leur recherche d'emploi s'ils sont plus autonomes. Les expériences les plus efficaces,



menées tant par le service public que par les opérateurs privés, sont celles qui s'appuient sur une connaissance personnalisée des demandeurs d'emploi et adaptent de façon extrêmement sélective les moyens mis à leur disposition. La France gagnerait à s'inspirer de ces modèles.

Certains dispositifs d'accompagnement individuel ont déjà été adoptés, comme le Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), fondé sur un principe d'engagement mutuel. En pratique, le PARE est aujourd'hui difficilement applicable, car les moyens dévolus au volet accompagnement sont insuffisants et les agents de l'ANPE réticents à demander des sanctions en cas de refus d'emploi ou de formation. De même, le Contrat de transition professionnelle (CTP), nouveau dispositif de reclassement des salariés licenciés pour motif économique, a été expérimenté dans plusieurs bassins d'emploi. Il propose une indemnisation plus élevée (80 % de l'ancien salaire) pour une durée de 12 mois maximum. En contrepartie, les bénéficiaires s'engagent sur un programme de suivi renforcé (un référent pour 30 bénéficiaires, un entretien hebdomadaire, des parcours alternant mesures d'accompagnement, périodes de formation et périodes de travail, obligation d'accepter les offres de travail qui leur sont faites dans les conditions prévues par le contrat). L'évaluation du dispositif reste à faire, mais les premières indications témoignent d'un effet positif sur le reclassement, avec un taux de retour à l'emploi amélioré.

Le principe de ce contrat de transition professionnelle pourrait être étendu aux demandeurs d'emploi les plus fragiles avec la création d'un « contrat d'évolution ».

La recherche d'emploi doit en effet être considérée comme une activité comme les autres, et le chômeur comme une personne exerçant une activité à part entière, celle de la recherche d'emploi. Il doit, à ce titre, signer un contrat d'évolution avec le guichet unique pour l'emploi, résultant de la fusion ANPE-Unedic. Il bénéficiera d'un accompagnement et s'engagera à entreprendre les actions de formation et de qualification susceptibles de lui permettre de retrouver un emploi. La recherche d'emploi deviendra une activité à temps plein exercée dans un cadre défini et organisé. L'allocation chômage sera alors remplacée par un « revenu d'évolution » rémunérant la mise à niveau des qualifications et l'activité de recherche d'emploi.

Ce contrat d'évolution sera offert d'abord aux demandeurs d'emploi les plus exposés au chômage de longue durée et aux bénéfi-

ciaires du RMI et autres minima sociaux en articulation avec le Revenu de solidarité active (RSA).

Le coût d'accompagnement et de fonctionnement de ce dispositif peut être évalué, sur la base de l'expérimentation du CTP, à 1 500 euros supplémentaires par personne prise en charge, majorés le cas échéant du supplément d'allocation versé au bénéficiaire. Le contrat représenterait ainsi un coût total d'environ 5 100 euros par an et par personne. Le coût total pourrait s'élever aux alentours de 11 milliards d'euros. Il sera financé en redéployant les dépenses d'indemnisation existantes, ainsi que les dépenses de la formation professionnelle. Ainsi, si le service public de l'emploi permet des formations et une politique de placement de qualité, le nombre de demandes d'emploi devrait rapidement diminuer, ce qui réduira le coût du contrat d'évolution.

Ce dispositif sera d'abord généralisé dans deux régions pour des demandeurs d'emplois actuellement sous la responsabilité de plusieurs organismes de placement (ANPE et prestataires privés). L'évaluation de cette expérimentation sera confiée à des experts indépendants qui en mesureront l'effet sur le retour à l'emploi, établiront un bilan financier du dispositif et évalueront la qualité du service rendu aux demandeurs d'emplois. Les partenaires sociaux pourront ouvrir des négociations au regard des résultats de l'expérimentation.

## FACILITER LA RUPTURE À L'AMIABLE DU CONTRAT DE TRAVAIL

Une fois assurée la sécurisation des parcours, une rupture à l'amiable du contrat de travail devient possible : la sécurisation des parcours professionnels permet à la fois de mieux prévoir les conditions de licenciement et d'accroître la capacité des salariés à changer d'emploi.

De fait, le système actuel d'interruption du contrat de travail n'est favorable ni aux employeurs, ni aux salariés, ni à l'emploi, ni à la croissance. D'une part, les employeurs sont réticents à embaucher, en particulier des jeunes, compte tenu de l'absence de prévisibilité des délais et des coûts en cas de licenciement. D'autre part, les travailleurs sont le plus souvent recrutés sous des statuts précaires : 70 % des embauches se font en contrat à durée déterminée et le travail temporaire a été multiplié par 4 en 20 ans.

### **OBJECTIF Stabiliser le contrat de travail**

La rupture d'un commun accord, théoriquement possible, est une procédure aujourd'hui très lourde et souvent assimilée à une cessation volontaire d'activité qui prive le salarié du bénéfice de l'indemnisation du chômage. Et pour le salarié qui décide de faire trancher le litige, le recours au juge comporte les inconvénients de tout contentieux, du fait de sa durée et de son issue aléatoire pour les deux parties.

L'urgence est donc, pour le salarié comme pour l'employeur, de réduire l'incertitude liée à la rupture du contrat. L'un et l'autre souhaitent, dans la grande majorité des cas, qu'à l'occasion de la rupture du contrat de travail, la nature des indemnités soit établie dès le moment de la rupture.

Si la mobilité est anticipée et accompagnée, la rupture du contrat de travail ne peut intervenir qu'en ultime recours. Elle est alors négociée, sans traumatisme ni coût excessif pour aucune des deux parties.

L'enjeu n'est donc pas d'interdire l'accès au juge, mais d'augmenter l'intérêt des procédures négociées. Si le salarié a intérêt à engager ou accepter une rupture du contrat de travail d'un commun accord, parce qu'il y gagne du temps et de l'argent, alors cette procédure se développera et le recours au juge diminuera.

### **DÉCISION 143**

#### **► Anticiper et négocier pour faire du licenciement économique un ultime recours.**

Les procédures prévues pour les licenciements économiques sont rarement satisfaisantes, car elles interviennent dans l'urgence et souvent dans un contexte financier détérioré pour l'entreprise. C'est donc d'abord la négociation sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qu'il faut privilégier. Plus la négociation se fera en amont, plus les mutations et restructurations économiques seront acceptées et organisées.

Deux réformes sont nécessaires :

- Les différentes phases de concertation doivent être simplifiées et encadrées par des délais optimaux : en effet, la durée excessive des procédures affecte considérablement les conditions de reclassement.

- Les critères permettant de légitimer un licenciement économique doivent être révisés : dans l'état actuel de la loi et de la jurisprudence, le licenciement pour motif économique ne peut intervenir que consécutivement à des difficultés économiques, à des mutations technologiques, ou pour assurer la sauvegarde de la compétitivité de l'entreprise. L'employeur ne peut pas réorganiser ses effectifs pour « améliorer la compétitivité » de l'entreprise. Il serait souhaitable que les entreprises puissent adapter leurs effectifs de façon à assurer la pérennité de l'entreprise, dès lors qu'elles prennent en compte dans leur calcul de maximisation les coûts de leurs décisions pour la collectivité.

Il est proposé de redéfinir le licenciement pour motif économique, avec l'accord des organisations syndicales et patronales, en complétant la liste des motifs possibles pour assurer la pérennité des entreprises : « réorganisation de l'entreprise » et « amélioration de la compétitivité » doivent être ajoutées.

Cela n'est possible qu'à condition de laisser une juste place à la négociation et au débat contradictoire, quitte à encadrer celui-ci par des délais maxima. Les accords de méthode, ayant déjà fait l'objet d'une expérimentation, peuvent constituer pour cela un cadre parfaitement adapté.

Il convient de noter qu'une fois élargies les possibilités de licenciement pour raisons économiques, la question de l'équilibre financier de l'assurance chômage devra être reconsidérée.

#### **DÉCISION 144**

- ▶ **Aménager des indemnités chômage généreuses, mais plafonnées, pour bénéficier surtout aux salariés les plus modestes, et mettre en place un système de bonus/malus.**

Un régime de bonus/malus doit être mis en œuvre afin d'encourager les entreprises à engager des jeunes et des chômeurs. Les partenaires sociaux pourront en définir les modalités.

#### **DÉCISION 145**

- ▶ **Créer un troisième mode de rupture du contrat : la rupture à l'amiable.**

Ce dispositif existe déjà dans les cas particuliers des congés de mobilité, des conventions de reconversion et de reclassement personnalisé, valant acceptation par le salarié d'une rupture du contrat de travail d'un commun accord des parties.

Généralisé, ce mode de rupture, engagé à l'initiative de l'employeur ou du salarié, prendra la forme d'une convention *ad hoc*. Il aura quatre caractéristiques principales :

- Le montant de l'indemnité qui accompagnera la rupture devra être supérieur à celui de l'indemnité de licenciement due en cas de rupture unilatérale à l'initiative de l'employeur. Nombre de nos partenaires de l'OCDE ont retenu dans la loi le principe d'un mois d'indemnité par année d'activité.
- La négociation sera entourée de garanties procédurales. Pendant la procédure, le salarié aura le droit d'être conseillé, notamment par un représentant syndical ou un élu du personnel. La négociation ne pourra être engagée sans ce préalable. Après un premier entretien, l'acceptation par le salarié du principe de la négociation générera une procédure complémentaire : un nouvel entretien, un délai de rétractation à l'instar de celui qui existe en droit de la consommation, permettront de renforcer le consentement éclairé du salarié et de confirmer le pouvoir extinctif de tout risque de contentieux. L'effet de la rupture n'interviendra qu'à l'issue de ce délai. Si le salarié refusait d'accepter la rupture, l'employeur aurait la possibilité de revenir sur son projet.
- La rupture ouvrira un droit aux allocations du régime d'assurance chômage.
- La rupture d'un commun accord n'est donc ni une démission, ni un licenciement. Le nombre de ruptures d'un commun accord fera l'objet d'une information des institutions représentatives du personnel dans le cadre de l'obligation de l'employeur de les informer annuellement de l'évolution des emplois, ainsi que du bilan de la diversité par sexe et par origine. En revanche, elle n'est pas motivée et n'est pas comptabilisée dans le nombre de ruptures déclenchant l'obligation d'informer et de consulter préalablement les instances représentatives du personnel.

## UNE FONCTION PUBLIQUE OUVERTE ET MOBILE

### **OBJECTIF** Se doter d'une fonction publique ouverte et de haut niveau

Les trois fonctions publiques (État, collectivités territoriales, hôpitaux) qui regroupent 5,3 millions de salariés doivent pouvoir bénéficier d'une formation valorisante et d'une gestion managériale dynamique et flexible.

#### **DÉCISION 146**

- ▶ **Faire régulièrement bénéficier les fonctionnaires d'actions de formation en vue d'élargir la gamme et le niveau de leurs compétences professionnelles.**

#### **DÉCISION 147**

- ▶ **Organiser la mobilité au sein des trois fonctions publiques.**

Fin 2007, de premières dispositions, destinées à favoriser la mobilité entre les trois fonctions publiques ont été prises.

À l'avenir, il faudra offrir à chacun la possibilité d'évoluer vers un statut contractuel, commun aux trois fonctions publiques, plus rémunérateur et mieux valorisé en termes de carrière.

#### **DÉCISION 148**

- ▶ **Multiplier les passerelles afin de permettre des passages professionnels constants entre secteur public et secteur privé.**

Ce type d'actions a déjà été expérimenté en Italie, au Royaume-Uni, au Canada et est en cours au Portugal. Dans tous ces pays, elles ont rencontré le soutien actif des syndicats.

## Chapitre 3

### LA MOBILITÉ SOCIALE

La croissance ne livre tout son potentiel que lorsque l'ensemble des talents sont mis à contribution. Or, ils ne peuvent l'être que si la société fonctionne de façon fluide, si les meilleurs peuvent s'exprimer, si personne n'est résigné, si chacun peut valoriser ses capacités et réussir, quels que soient son milieu social ou ses premiers échecs.

Aujourd'hui, la mobilité sociale est en panne : les groupes dominants, par l'argent ou par le savoir, transmettent leurs privilèges de génération en génération. Les plus jeunes se sentent marginalisés. Le milieu d'où l'on vient, le quartier dont on est issu ou la religion à laquelle on appartient semblent décider du sort d'une vie.

Tous ces talents gaspillés ne le sont pas seulement pour ceux qui ne peuvent les mettre en valeur, mais ils le sont aussi pour tous ceux qui pourraient en bénéficier : la rigidité sociale est un frein à la croissance et à l'inverse la mobilité sociale un facteur de croissance.

La responsabilité de la réussite de l'intégration incombe à l'ensemble des collectivités publiques, aux entreprises, aux associations, aux directeurs des ressources humaines du secteur privé comme du secteur public. C'est donc à la mobilisation de tous les acteurs concernés qu'il faut parvenir.

#### AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE ÉDUCATIVE DES JEUNES DES « QUARTIERS »

Beaucoup a déjà été fait pour aider les jeunes venus de milieux difficiles. De très nombreuses catégories ont été définies : 895 collèges et plus de 5 000 écoles prioritaires, dont des établissements classés en « ambition réussite », des établissements en EP2 et EP3 (enseignement prioritaire) inscrits dans des réseaux de « réussite scolaire ». Au contraire de l'objectif poursuivi, ces classements et ces aides ont conduit à une homogénéité sociale accrue des écoles et à une stigmatisation de ceux qui les fréquentent. De même, les familles disposant des relations et ressources nécessaires évitent d'envoyer leurs enfants dans les ZEP (Zones d'éducation prioritaire). Quant aux équipes pédagogiques, elles sont jeunes et trop changeantes.

Les moyens affectés directement aux élèves se limitent à quelques heures d'enseignement supplémentaires et les effectifs dans les ZEP n'ont été réduits au mieux que de 2,5 élèves par classe en moyenne sur 10 ans (1982-1992).

Un ensemble de mesures vise aujourd'hui à éviter le redoublement, en suivant mieux les élèves dans leur parcours scolaire. Un programme de « réussite éducative » a été mis en place. Il est décliné en « projets de réussite éducative » (prise en charge personnalisée par un tutorat de « 100 000 étudiants de grandes écoles pour 100 000 élèves de ZEP », notamment) et en « internats de réussite éducative » (fin 2007, 28 internats de réussite éducative, comptant 700 élèves). De plus, les élèves de ZEP ayant obtenu une mention « Très Bien » au brevet sont désormais libres de choisir le lycée de l'académie dans lequel ils souhaitent aller.

Ces politiques, dont les principes sont excellents, sont encore bien trop limitées pour être efficaces. Il ne faut donc pas s'étonner si les résultats scolaires des enfants des quartiers sont moins bons que la moyenne nationale, notamment au brevet.

#### **OBJECTIF Permettre à tous les jeunes d'accéder aux meilleures études**

##### **DÉCISION 149**

► **Prendre en charge très jeunes les enfants dans les « quartiers ».**

La généralisation des études du soir permet une prise en charge des jeunes enfants. Pour cela, le nombre d'équipes de soutien peut augmenter, à partir d'un projet local et avec des Équipes pluridisciplinaires de soutien (EPS).

##### **DÉCISION 150**

► **Développer l'accueil en « internat de réussite éducative ».**

Il est proposé de passer de 30 internats labellisés à 300, avec l'appui des grandes associations d'éducation, celles-ci disposant souvent de locaux et de l'expérience nécessaire.

##### **DÉCISION 151**

► **Développer le tutorat des élèves des ZEP par des étudiants ou des enseignants retraités.**

Ce tutorat peut être assuré par les étudiants dans le cadre d'un service civique hebdomadaire, afin de permettre aux élèves des ZEP de bénéficier des informations nécessaires sur les différentes filières de formation et les débouchés qu'elles offrent.



### **DÉCISION 152**

- ▶ **Favoriser le recrutement de bacheliers issus de ZEP dans les classes préparatoires aux grandes écoles.**

Garantir l'accès en classes préparatoires aux grandes écoles aux 10 % des meilleurs élèves de chaque lycée lorsqu'ils le demandent.

### **DÉCISION 153**

- ▶ **Permettre l'installation d'établissements privés conventionnés dans les quartiers.**

L'autorisation d'ouverture d'établissements privés dans ces zones devrait pouvoir déroger aux restrictions nationales.

En outre (cf. *supra*), il est proposé de permettre, dans un premier temps à titre expérimental, comme en Suède, l'installation dans les quartiers défavorisés d'établissements privés conventionnés, en accordant à chaque famille un financement global par élève, laissant aux parents la liberté de le dépenser dans l'école de leur choix, privée ou publique. Cela permettra, sans dépense budgétaire particulière, d'assurer une véritable égalité de traitement entre enfants de tous les milieux.

### **DÉCISION 154**

- ▶ **Favoriser l'accès des jeunes issus de la diversité aux grandes écoles.**

Il convient d'inciter les grandes écoles à créer des voies de recrutement spécifiques pour favoriser la diversité, sur le modèle de Sciences-Po. On pourrait de la sorte fixer un taux de 10 % pour chaque promotion entrante et demander la publication annuelle des statistiques de recrutement de chaque établissement en matière de diversité par origine et par sexe.

## **FAVORISER L'INITIATIVE ÉCONOMIQUE INDIVIDUELLE DANS LES QUARTIERS**

### **OBJECTIF Développer la microfinance**

#### **DÉCISION 155**

- ▶ **Fournir aux habitants des quartiers les moyens de mettre au point un projet d'entreprise.**

Afin de permettre aux porteurs de projets dans les quartiers de créer leur entreprise (commerce de proximité, agence de haute technologie), il est proposé (cf. *supra*) de développer des associations

d'accompagnement aux micro-entrepreneurs, en charge notamment du soutien auprès des banques et des institutions spécialisées pour l'obtention de micro-financements.

Il est aussi recommandé de diminuer les délais d'exécution des procédures administratives de création et de gestion d'entreprise (obtention du Kbis, de financements ACCRE – Aide pour les chômeurs, créateurs et repreneurs d'entreprises –, etc.).

#### **DÉCISION 156**

- ▶ **Développer les sociétés de capital-risque et les fonds d'investissement en capital dans les micro-entreprises, en les incluant dans le droit à la déduction de l'impôt de solidarité sur la fortune.**

### **PROMOUVOIR LA DIVERSITÉ ET LUTTER CONTRE LES DISCRIMINATIONS LIÉES À L'ORIGINE**

**OBJECTIF** Inciter l'ensemble des acteurs

#### **DÉCISION 157**

- ▶ **Faire réaliser chaque année par les entreprises, les administrations, les syndicats, les partis politiques et les établissements d'enseignement supérieur, parallèlement à la présentation des comptes, un bilan de la diversité, par sexe et par origine, des recrutements et des salariés.**

#### **DÉCISION 158**

- ▶ **Soutenir le développement des structures d'accueil à horaires élargis et souples (tôt le matin et tard le soir) pour faciliter l'accès à la formation et à l'emploi des habitants des zones urbaines sensibles et en particulier des parents isolés ou chômeurs.**

### **FAVORISER LA MIXITÉ SOCIALE**

**OBJECTIF** Rétablir une animation du cadre de vie dans les quartiers

#### **DÉCISION 159**

- ▶ **Proposer des locaux dans les ZEP aux associations des habitants du quartier et à celles qui y interviennent.**

#### **DÉCISION 160**

- ▶ **Prévoir dans la loi que les surfaces collectives de rez-de-chaussée**

ne soient pas prises en compte dans le calcul du coefficient d'occupation des sols et inciter les promoteurs à y aménager des espaces de vie, de rencontre et d'accès au numérique.

#### **DÉCISION 161**

- ▶ Favoriser le développement de la médiation sociale, afin de valoriser et conforter le rôle des adultes et la fonction parentale.

#### **DÉCISION 162**

- ▶ Redéployer une police de proximité, assurant une sécurité réelle des quartiers tout en échangeant avec les jeunes.

La sécurité et la tranquillité publiques restent insatisfaisantes et les habitants des zones urbaines sensibles se sentent plus en insécurité que les autres Français, même si une légère amélioration est perçue.

De prime abord, ces mesures peuvent sembler avoir un rapport lointain avec la libération de la croissance économique. De fait, c'est en faisant en sorte que ces quartiers ne soient plus stigmatisés dans l'inconscient collectif, par le retour à la sécurité, que ces espaces deviendront accueillants pour des projets d'entreprise et pour que les énergies s'y épanouissent.

### **ASSOCIER DAVANTAGE LES MINORITÉS À LA DÉCISION**

#### **OBJECTIF Assurer une égalité réelle des citoyens**

La France souffre d'une sous-représentation des minorités dans ses organes de décision. Elles ont très peu de représentants de haut niveau dans la haute administration, l'armée, la diplomatie.

#### **DÉCISION 163**

- ▶ Imposer par quotas la diversité dans les élections municipales, régionales, nationales, européennes et syndicales.

Faute d'autres moyens efficaces, les quotas apparaissent nécessaires pour surmonter les résistances de la société à représenter la diversité du pays.

## Chapitre 4

### LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE

La mobilité géographique est essentielle à la fluidité des parcours professionnels et personnels. Il faut donc à la fois construire plus de logements et rendre plus facile le changement de résidence. Les relations entre bailleurs et locataires doivent être refondées. Les possibilités d'échange de logements sociaux doivent être élargies. L'accès à la propriété, qui n'est pas incompatible avec la mobilité géographique des personnes, comme en atteste l'exemple des États-Unis, doit être encouragée.

Par ailleurs, le logement représente le quart des dépenses des ménages : à cet égard, toute mesure visant à en réduire le coût aura des effets considérables sur le pouvoir d'achat et la croissance.

#### CONSTRUIRE PLUS ET MIEUX

En 2006, 422 000 logements ont été créés. Afin de loger les nouveaux ménages ou reloger ceux qui vivent dans des habitations insalubres ou vétustes, 500 000 logements nouveaux doivent être construits par an d'ici à 2010, puis au moins 350 000 par an au cours de la décennie suivante. Cet impératif est d'autant plus urgent si l'on considère les 500 000 à 735 000 ménages potentiellement prioritaires au titre du droit au logement opposable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008.

#### **OBJECTIF Accroître la superficie des terrains à bâtir**

Le foncier ne manque pas en France où la densité de la population est l'une des plus faibles d'Europe. Mais il faut inciter les communes à l'utiliser et à le rendre constructible, en permettant à l'État de reprendre la main, en cas de nécessité. Il est aussi nécessaire de mettre en place des mécanismes privés incitatifs.

#### **DÉCISION 164**

- ▶ **Autoriser l'État à se réappropriier le foncier disponible dans les communes ne respectant pas les exigences de la construction**

**de logements sociaux prévus par la loi SRU (loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain).**

Cela peut être fait en s'appuyant sur l'exercice du droit d'expropriation, dont l'État reste titulaire au titre de l'utilité publique, malgré la décentralisation.

L'État peut exercer ce droit à son propre profit ou à celui de toute personne publique (collectivité territoriale, intercommunalité, établissements publics, bailleurs sociaux) ou privée (promoteurs privés non seulement pour construire mais également gérer les logements sociaux construits). Les communes qui n'auraient plus de foncier disponible paieront une amende égale à la valeur des terrains non disponibles.

**OBJECTIF Construire plus**

**DÉCISION 165**

- ▶ **Accroître la hauteur autorisée des immeubles, tout en s'efforçant de préserver des espaces non construits, en particulier des espaces verts.**

**DÉCISION 166**

- ▶ **Permettre aux promoteurs de réaliser directement les aménagements publics et les aménagements collectifs auxquels ils contribuent financièrement.**

**DÉCISION 167**

- ▶ **Donner aux préfets le pouvoir de relever d'autorité le Coefficient d'occupation des sols (COS) s'il est manifestement « malthusien ».**

**DÉCISION 168**

- ▶ **Permettre une différenciation du COS selon le type de locaux : logements, bureaux, commerces, etc.**

**DÉCISION 169**

- ▶ **Assouplir les règles de changement d'affectation des locaux, de façon à faciliter la transformation de bureaux et commerces en logements.**

**DÉCISION 170**

- ▶ **Regrouper à l'échelon intercommunal les compétences locales**

**en matière d'urbanisme et d'habitat, notamment en vue de la constitution de réserves foncières.**

**OBJECTIF Promouvoir l'implication d'opérateurs privés dans la construction et la gestion de logements socialement mixtes**

Les bailleurs font insuffisamment appel à la mise en concurrence de prestataires, y compris venant du secteur privé, alors même qu'il s'agit là d'une obligation juridique. Il faut donc :

**DÉCISION 171**

- ▶ **Élargir les opérations de construction à des opérateurs de statut privé, dans le cadre d'un appel à la concurrence et sur la base d'un cahier des charges prédéfini.**

**DÉCISION 172**

- ▶ **Promouvoir les Partenariats public-privé (PPP) au moyen de conventionnements permettant à terme le retour des logements construits dans le parc libre.**

**DÉCISION 173**

- ▶ **Simplifier et clarifier les mécanismes d'aide et de financement, tant pour la construction que pour l'entretien.**

Pour la construction, ces mécanismes peuvent prendre la forme de subventions ou de prêts bonifiés pour l'acquisition de foncier et le financement des coûts de construction.

**OBJECTIF Améliorer l'équité du système du logement social**

**DÉCISION 174**

- ▶ **Distinguer complètement le système de financement de l'aide à la construction de celui des aides aux locataires, afin de permettre une analyse objective des coûts des projets et des besoins des populations concernées.**

**OBJECTIF Faciliter la mobilité dans le logement social**

Le parc social de logements représente le sixième des locations en France. Il fonctionne cependant de façon très peu fluide, en raison du grand nombre d'organismes assurant sa gestion et des délais d'examen des demandes. Or, la mobilité est la condition de l'emploi et elle est freinée par la complexité du déménagement dans le parc social.

Le traitement des demandes par les organismes d'HLM prend parfois plusieurs années (374 000 ménages en Île-de-France sont aujourd'hui en attente de réponse). L'échange de logements sociaux n'est officiellement possible que dans le cas où les deux foyers volontaires occupent deux logements appartenant au même bailleur et situés dans le même ensemble immobilier. Toute autre forme d'échange est considérée comme de la sous-location et conduit à l'expulsion des locataires concernés (une condamnation de 45 000 euros et 3 ans d'emprisonnement pour production de faux document sont également prévus). Pour y pallier, une bourse informelle du logement social s'est créée sur Internet : de nombreux locataires échangent ainsi déjà leur appartement sur cette plateforme, s'exposant à des risques juridiques.

### **DÉCISION 175**

#### **► Créer sur Internet une Bourse du logement social.**

Dotée d'une existence légale, gérée comme une entreprise (par exemple par l'union des organismes de logements sociaux), une Bourse Internet du logement social recensera à l'échelle nationale à la fois les logements vacants et ceux disponibles pour un échange. Elle fera intervenir les bailleurs publics et privés, les communes, les maisons de l'emploi et l'ANPE.

En plus des logements vacants, le site Internet de la bourse présentera les annonces d'échanges rédigées par les locataires eux-mêmes. Elle facilitera l'échange entre deux logements, à condition que les locataires aient des raisons légitimes de permuter leurs logements (emploi, rapprochement familial) et qu'ils respectent les plafonds de ressources correspondants. Les réponses tiendront compte en toute transparence des durées d'attente.

## **LIBÉRER LE MOUVEMENT**

### **OBJECTIF Diminuer les droits de mutation et les frais annexes à l'acquisition d'un logement**

Une plus grande mobilité n'est possible que si les coûts entraînés par un déménagement diminuent : la France est l'un des pays industrialisés où les coûts des transactions immobilières (droits de mutation à titre onéreux – soit l'essentiel des frais de notaire, frais de certification et éventuels frais d'agence) sont les plus importants.

#### **DÉCISION 176**

- ▶ **Supprimer totalement les Droits de mutation à titre onéreux (DMTO) liés à l'achat ou la vente d'un bien immobilier jusqu'à une valeur de 500 000 euros. Au-delà, les droits deviendrait progressifs.**

#### **DÉCISION 177**

- ▶ **Réduire les frais d'agence en introduisant davantage de concurrence et en adaptant la réglementation correspondante.**

#### **DÉCISION 178**

- ▶ **Accorder aux salariés qui déménagent une prime de mobilité égale à six mois du dernier salaire.**

Cette prime de mobilité sera prise en charge par l'entreprise qui interrompt le contrat de travail. Son versement serait subordonné à la présentation d'un nouveau contrat de travail.

Cette mesure doit être instaurée au terme d'une négociation entre les partenaires sociaux concernant la fluidité du marché du travail.

**OBJECTIF Encourager les propriétaires à louer en établissant des rapports plus équilibrés avec les locataires**

#### **DÉCISION 179**

- ▶ **Raccourcir les délais légaux encadrant le régime des expulsions.**

#### **DÉCISION 180**

- ▶ **Limiter les pouvoirs d'appréciation discrétionnaire du juge en matière de délais de grâce et de paiement aux cas les plus précaires.**

#### **DÉCISION 181**

- ▶ **Encadrer plus strictement le pouvoir d'appréciation discrétionnaire du préfet, notamment par une compétence liée dans la décision d'accorder le concours de la force publique.**

**OBJECTIF Mieux protéger le locataire**

#### **DÉCISION 182**

- ▶ **Réduire le dépôt de garantie à un mois de loyer, raccourcir son délai de restitution à huit jours et en confier la garde à une partie tierce au contrat de bail.**



- Interdire au bailleur d'exiger une caution qui s'ajoute au dépôt de garantie ;
- Raccourcir le délai du préavis que doit donner un locataire pour quitter le logement ;
- Imposer une assurance spécifique du loyer contre les aléas des revenus.

L'extension des assurances contre les impayés est plus facile à mettre en place que la création d'un bail allégé. Intervenant en complément des mesures proposées par ailleurs, son coût de mise en œuvre peut être réduit si la procédure d'expulsion est réformée parallèlement.

### **DÉCISION 183**

- ▶ **Assouplir les conditions de résolution extrajudiciaire des contentieux à travers des modes de règlement à l'amiable, de façon à ne pas pénaliser les locataires de bonne foi.**

## DÉVELOPPER L'ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ DES PLUS MODESTES

**OBJECTIF** Proposer d'ici 5 ans à tous les locataires modestes, dont les personnes âgées, d'accéder à la propriété, à travers des financements adaptés

Selon l'Observatoire de l'épargne européenne, si 3 Français sur 4 souhaitent devenir propriétaires, seuls 58 % d'entre eux possèdent effectivement leur logement.

### **DÉCISION 184**

- ▶ **Vendre une partie du parc d'HLM à ses occupants.**

En France, la loi portant engagement national pour le logement prévoit la possibilité de vendre les logements sociaux avec une décote pouvant aller jusqu'à 35 % de la valeur du logement telle que déterminée par le Service des Domaines. Les logements vendus en application de cette loi sont comptabilisés dans le quota de 20 % de logements sociaux imposé par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU).

Les bailleurs sociaux disposent donc de la faculté de céder des logements de leur parc à leurs occupants, en modulant la décote appliquée à la valeur de cession en fonction des revenus des acquéreurs et de leur ancienneté dans leur logement.

Les bailleurs sociaux devront conserver des logements locatifs et la fonction de syndic des immeubles en partie cédés à leurs

locataires. Il est essentiel d'exiger en contrepartie la reconstruction d'un logement social pour un vendu. Il sera proposé aux acquéreurs des plans de financement à des conditions de taux et de durée avantageuses.

**DÉCISION 185**

- ▶ **Permettre aux locataires de capitaliser 25 % des loyers versés pendant 10 ans au moment de l'achat de leur logement HLM.**

**DÉCISION 186**

- ▶ **Permettre à tous les retraités proches du minimum vieillesse de jouir de l'usufruit d'un logement social adapté à leur besoin.**

## Chapitre 5

# LA MOBILITÉ ÉCONOMIQUE : ÉTENDRE ET MIEUX ORGANISER LA CONCURRENCE

Chaque fois que des ressources restent utilisées dans des affectations devenues improductives ou se heurtent à des barrières à l'entrée, empêchant la « destruction créatrice », la croissance ralentit, l'innovation et la modernisation sont retardées. Les rentes dont bénéficient les secteurs abrités sont une « taxe » sur les consommateurs (prix plus élevés) et sur les moins protégés (les jeunes en particulier). Une concurrence efficace est le meilleur moyen pour assurer la mobilité économique. Elle a donc un rôle clé dans la stratégie de libération de la croissance.

Des études de l'OCDE montrent clairement que les pays où le degré de concurrence dans les marchés des biens et des services privés est plus élevé ont de meilleures performances en termes de croissance. Ces mêmes études montrent que la France est l'un des pays qui bénéficierait le plus d'une concurrence accrue dans les biens et services.

La concurrence doit donc devenir la règle dans le secteur privé, car elle est dans l'intérêt de tous. L'ensemble des secteurs et des professions dont l'accès est réglementé doit s'ouvrir. La mobilité économique, accompagnée d'une sécurisation, doit concerner tous les acteurs de la société.

Cette approche doit se traduire par quatre grandes réformes :

- Deux horizontales, la première pour assurer une vigilance plus efficace en faveur de la concurrence au niveau national et local, en synergie avec l'action de la Commission européenne, et la seconde pour donner plus de pouvoir aux consommateurs ;
- Deux sectorielles, la première concernant les secteurs clés de la distribution et la seconde les professions réglementées.

## CRÉER UNE AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE UNIQUE ET INDÉPENDANTE

### **OBJECTIF Organiser un système plus simple et plus performant**

Le schéma institutionnel actuel de la régulation de la concurrence date de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986. Cette ordonnance a maintenu le choix fait en 1977 d'instituer deux autorités de concurrence distinctes et de répartir les prérogatives entre elles. L'une – le Conseil de la concurrence – est une autorité indépendante spécialisée dans la régulation de la concurrence, qui dispose du pouvoir décisionnel en matière de pratiques anticoncurrentielles et d'un pouvoir consultatif en matière de contrôle des concentrations. L'autre est le ministre chargé de l'Économie, auquel est rattachée une direction effectuant des enquêtes relatives aux pratiques anticoncurrentielles et préparant les décisions relatives au contrôle des concentrations, tout en étant chargée de la protection des consommateurs, de la sécurité des produits et de la répression des fraudes (la DGCCRF).

La commission propose d'établir une autorité indépendante et unique, l'Autorité de la concurrence. Celle-ci aura vocation à reprendre les compétences de l'actuel Conseil de la concurrence tout en intégrant les quatre compétences nouvelles qui suivent. Ces dernières visent à rendre le système français de régulation de la concurrence plus simple et plus performant. Cette organisation s'inspire en outre de celle qui prévaut dans 25 des 27 États membres de l'Union européenne.

### **DÉCISION 187**

#### **► Attribuer à la seule Autorité de la concurrence le contrôle concurrentiel des opérations de concentration.**

Le contrôle des concentrations impose aujourd'hui deux bilans successifs : un bilan concurrentiel, puis un bilan économique et social. Le ministre est seul chargé de les effectuer dans les cas simples, tandis que le Conseil de la concurrence lui fournit son expertise dans les cas plus compliqués.

La pratique actuelle ne reflète cependant plus le partage des rôles prévu par les textes, le nombre d'affaires faisant l'objet d'un examen approfondi ayant considérablement chuté depuis 15 ans (12 en 1993, 2 en 2007). Ce chiffre est deux à quatre fois inférieur à celui constaté dans les États membres de l'UE dont la population,

le niveau de richesse, le tissu entrepreneurial et le marché sont comparables à la France (Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni). Cette situation ne permet pas aux acteurs du contrôle des concentrations d'être aussi performants qu'ailleurs. Le bilan économique des opérations est en outre délaissé, les deux institutions privilégiant le bilan concurrentiel.

Par ailleurs, la confusion des rôles entretient la suspicion : l'analyse du ministre s'expose en effet à la critique de dissimuler des considérations extérieures à la concurrence derrière un raisonnement concurrentiel, comme l'a souligné l'OCDE. Cela nuit considérablement à la crédibilité des décisions de concentration et rejaillit sur l'influence des autorités de concurrence françaises, tant auprès de nos partenaires européens que vis-à-vis de la Commission européenne.

Il faut donc confier l'appréciation de l'intégralité du bilan concurrentiel à l'Autorité de concurrence indépendante à laquelle seront également notifiées les opérations de concentration. Sur le modèle allemand et espagnol, le ministre chargé de l'Économie, responsable du bilan économique et social, aura la faculté de passer outre la décision de cette autorité en invoquant de manière motivée et transparente d'autres raisons d'intérêt général pouvant prévaloir sur la seule logique concurrentielle.

### **DÉCISION 188**

► **Accroître l'efficacité de la procédure d'investigation antitrust en intégrant les enquêteurs au sein de l'Autorité de la concurrence.**

Le régulateur de la concurrence ne joue pleinement son rôle que lorsqu'il fait cesser et changer les comportements anticoncurrentiels aussi rapidement que possible, sans leur laisser le temps de nuire à la concurrence et à l'économie. Dans la quasi-totalité des autorités de concurrence des États membres de l'Union européenne, l'enquête et l'instruction sont soit menées par les mêmes personnes (comme c'est le cas à la Commission européenne), soit menées par des personnes différentes, mais coordonnées au sein d'une même autorité indépendante. Ce n'est pas le cas en France : la phase d'enquête de la procédure d'investigation antitrust est confiée aux services du ministre tandis que les phases d'instruction et de décision relèvent du Conseil de la concurrence. Or, les activités d'enquête et d'instruction sont indissociables : elles ne sont pas séparables dans le temps, et nécessitent des interactions permanentes entre enquêteurs et rapporteurs. Les regrouper sous

une même autorité ne porterait en outre nullement préjudice aux droits des entreprises, puisque le principe de séparation des fonctions d'investigation et de décision s'impose déjà au Conseil de la concurrence.

Il est donc proposé de réunir les deux volets de l'investigation (enquête et instruction), et, pour éviter tout risque de suspicion, de les confier à l'Autorité de la concurrence. Les enquêteurs antitrust de la DGCCRF seront intégrés en son sein.

#### **DÉCISION 189**

- ▶ **Autoriser l'Autorité de la concurrence à donner sur sa propre initiative des avis sur les effets concurrentiels de mesures législatives et administratives.**

Le Conseil de la concurrence ne peut actuellement donner son avis sur les questions relatives à la concurrence que s'il est saisi par le gouvernement ou les personnes habilitées : il ne peut donc dans certains cas faire valoir son expertise. Par exemple, dans le cas de la loi Galland, le Conseil n'a été saisi qu'en 2004 par l'UFC-Que Choisir, et a donc rendu son avis bien après l'adoption de la loi.

Donner à l'Autorité de la concurrence la faculté d'attirer de sa propre initiative l'attention des pouvoirs publics et des opérateurs économiques sur des problèmes de concurrence susceptibles de résulter d'un projet de réglementation ou d'un acte administratif permettrait à ces derniers d'être alertés en temps utile et de décider en connaissance de cause de faire prévaloir, soit d'autres considérations d'ordre économique ou social, soit la concurrence. Ces avis seront rendus publics.

#### **DÉCISION 190**

- ▶ **Permettre à l'Autorité de la concurrence de se concentrer sur les dossiers les plus importants.**

À la différence des autres autorités de concurrence à l'étranger, le Conseil de la concurrence est aujourd'hui tenu d'instruire toutes les affaires contentieuses qui lui sont soumises, y compris dans les cas où les comportements dénoncés ne portent pas d'atteinte substantielle au fonctionnement du marché en cause. L'Autorité devrait pouvoir concentrer ses ressources d'instruction sur les affaires qui lui paraissent prioritaires du point de vue du maintien de l'ordre public concurrentiel.

## **DONNER PLUS DE POUVOIR AUX CONSOMMATEURS : LES ACTIONS DE GROUPE**

Les actions de groupe permettent à un plaignant principal d'initier, seul, une action judiciaire en réparation d'un dommage causé par un prestataire à une catégorie entière de personnes. Il n'est pas nécessaire que les membres de ce groupe soient individuellement connus au moment de l'introduction de l'action, sous réserve pour le plaignant principal de prouver d'une part que ses intérêts coïncident avec ceux de la catégorie qu'il entend représenter, et d'autre part que cette catégorie peut être définie de manière homogène.

Du point de vue des consommateurs, les actions de groupe présentent plusieurs avantages :

- Un accès au droit facilité par une réduction des coûts : les actions de groupe permettent des économies d'échelle sur les coûts de procédure, que se partagent les plaignants, et donc aux victimes de faibles préjudices d'accéder à la justice. En outre, les consommateurs n'ont pas à faire l'avance de fonds pour les frais de justice, fréquemment surévalués par les plaignants potentiels, ceux-ci étant pris en charge par le mandataire.
- Une protection du consommateur accrue : en vertu de l'autorité relative de la chose jugée, les décisions ne peuvent produire d'effet pour des personnes autres que les parties concernées. Seule une multiplication des procédures individuelles permettrait la cessation définitive des comportements illicites. Cela est peu probable dans les cas où les préjudices subis sont faibles et compte tenu des difficultés que représente une action en justice. Les actions de groupe pourront accroître l'efficacité de la justice :
- En évitant la multiplication des recours individuels devant de nombreuses juridictions, et donc en diminuant l'encombrement de certaines juridictions et en évitant les contradictions entre décisions.
- En dissuadant de manière appropriée les délits : en l'absence d'actions de groupe, le risque de devoir réparer le préjudice subi par quelques consommateurs n'est pas suffisamment dissuasif pour les entreprises. À l'inverse, les actions de groupe obligeraient les entreprises à prendre en compte certains effets négatifs de leurs décisions (par exemple les conséquences de leurs pratiques sur l'environnement).

### **OBJECTIF Introduire les actions de groupe dans le droit français**

La commission considère ainsi que l'introduction des actions de groupe en droit français contribuera à accroître la confiance des consommateurs dans l'économie de marché, pour autant qu'elles évitent les dérives du système américain. Ces actions doivent avoir pour objet la réparation de tout type de préjudice subi en matière de consommation et de concurrence.

Dans un souci de maîtrise des coûts de justice, notamment les honoraires d'avocat, le système juridique français doit donc continuer à prohiber les dommages punitifs, et se limiter à la réparation des préjudices subis.

#### **DÉCISION 191**

##### **► Introduire les actions de groupe.**

- Réserver l'introduction des actions de groupe à des associations de consommateurs agréées pour une période déterminée par le ministre en charge de l'Économie et des Finances.
- Prévoir, en cas de procédure abusive, le remboursement par les demandeurs des dommages subis par la défense.
- Désigner de manière limitative les juridictions compétentes pour traiter ces contentieux.
- Énoncer le principe selon lequel seuls les consommateurs ayant choisi d'adhérer à l'action de groupe pourront y participer.
- S'assurer que toute transaction soit homologuée après examen par le tribunal compétent.

### **LEVER LES BARRIÈRES DANS LA DISTRIBUTION, L'HÔTELLERIE ET LA DISTRIBUTION CINÉMATOGRAPHIQUE**

Selon les définitions retenues, la distribution et le commerce de détail représentent entre 6 et 10 % du PNB français. Les achats dans ce secteur représentent le deuxième poste de dépenses des ménages après le logement. Le commerce de détail alimentaire occupait 913 000 personnes en 2004, celui non alimentaire 984 000 personnes. Entre 1992 et 2004, 220 000 emplois, souvent ouverts à des personnels de faible qualification, ont été créés dans l'ensemble du secteur.

Or, les réglementations actuelles réduisent considérablement le potentiel de ce secteur en termes de pouvoir d'achat, de croissance



et d'emploi. Plus précisément, les lois Galland et Royer-Raffarin ont eu pour effet d'empêcher ou de rendre plus coûteuse l'implantation de nouvelles entreprises de distribution et ont considérablement réduit la concurrence entre les enseignes existantes. Elles ont ainsi contribué au maintien de prix élevés, qui ont freiné le niveau de l'activité économique, réduisant les perspectives de croissance et les embauches.

Au total, une intensification de la concurrence dans ce secteur permettrait une baisse des prix et une progression des embauches, les deux phénomènes se conjuguant pour accroître le pouvoir d'achat des ménages et la croissance de l'économie.

### **L'échec de la loi Galland sur les prix**

Dans le but d'assurer une concurrence plus loyale dans la vente au détail, notamment à l'égard du commerce de détail, la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1996 sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales, dite « loi Galland », a défini avec précision le seuil de revente à perte. Si les pratiques de vente à perte ont bien été dissuadées de façon plus efficace qu'auparavant, la définition du seuil de revente à perte a également permis aux distributeurs de négocier leurs rabais, remises et autres prestations de « coopération commerciale » sur un tarif « hors-facture ». Ces différentes réductions de prix constituent la « marge arrière » des distributeurs. Ne pouvant bénéficier aux consommateurs (puisqu'elles ne sont pas retranscrites sur le prix de facturation du fournisseur et que leur intégration dans le prix de vente au consommateur constituerait une pratique de vente à perte), elles ont contribué à une diminution de la concurrence entre distributeurs et entre fournisseurs, et donc à une hausse significative des prix.

Ainsi, entre 1996 et 2004, l'indice des prix alimentaires (hors viande et produits frais) a augmenté de plus de 16 %, soit 3 points de plus que l'indice général. Les prix des produits alimentaires (hors viande et produits frais) ont progressé plus vite en France (de 14 % entre 1998 et 2003) que dans le reste de la zone euro (+10 % sur la même période). Entre 1998 et 2003, l'Institut de liaison et d'études des industries de consommation (ILEC) constate une hausse des marges arrière de 50 %, contribuant ainsi à une perte du pouvoir d'achat de 9,6 milliards d'euros (que ne compensent pas les bons d'achat et instruments promotionnels mis en place par les distributeurs).

### **L'échec de la loi Raffarin sur les prix**

Adoptée le 5 juillet 1996, la loi relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, dite « loi Raffarin », renforce la loi Royer de 1973 en abaissant le seuil de surface de vente au-dessus duquel une autorisation d'implantation doit être demandée. Elle soumet tout projet d'implantation et d'extension d'un commerce de plus de 300 m<sup>2</sup> à une autorisation des Commissions départementales d'équipement commercial (CDEC). Elle a également inclus dans son périmètre d'intervention l'hôtellerie et la restauration, pour les ouvertures d'hôtels de plus de 50 chambres dans la région parisienne et 30 chambres en province, ou les agrandissements conduisant à dépasser ces seuils.

379 grandes surfaces ouvraient en moyenne chaque année entre 1986 et 1994, alors que ce nombre est tombé à 162 entre 1995 et 2003. Cette réglementation a particulièrement entravé le développement des grandes surfaces de type maxi-discount au moment même où ce format de vente commençait à séduire les consommateurs. Aujourd'hui, le maxi-discount représente 13 % des parts de marché de la distribution alimentaire contre 30 % en Allemagne.

Elle a également facilité la constitution de positions dominantes locales. En 2004, les quatre premiers groupes détenaient 66 % de parts de marché. Or, le niveau des prix des produits de marque est d'autant plus faible qu'il existe plusieurs enseignes d'hypermarchés au sein de la zone de chalandise, tandis que le prix des marques de distributeurs est plus bas si les enseignes sont concurrencées par des enseignes de maxi-discount.

Des comparaisons avec nos partenaires européens montrent que les marges dans la distribution française sont plus importantes que dans la plupart des autres pays de l'Union européenne, l'écart s'étant particulièrement accru au cours des années 1990.

Cette réglementation a aussi eu un effet tangible sur les ouvertures d'hôtels, au détriment de ceux dont le nombre de chambres excède les seuils définis par la réglementation.

### **L'impact négatif des lois Galland, Royer et Raffarin sur l'emploi**

Ces réglementations ont réduit la concurrence sur ce secteur, entraînant une hausse des prix et une baisse du pouvoir d'achat.

Sur la compétitivité, les lois Galland, Royer et Raffarin ont peu incité les acteurs du secteur à l'innovation et à l'accroissement de

leur productivité. En effet, le manque de concurrence entre les enseignes existantes (du fait de la loi Galland) et les obstacles à l'entrée (du fait des lois Royer-Raffarin) n'ont pas incité les entreprises à réaliser les investissements nécessaires.

### **Des fournisseurs indépendants fragilisés, un commerce de détail peu protégé**

Le régime réglementaire adopté en 1996 se proposait d'assurer une certaine sécurité économique aux opérateurs les plus fragiles (fournisseurs et distributeurs indépendants). Cependant, il n'a pas empêché la concentration de la plupart des activités de distribution entre des opérateurs puissants : les fournisseurs filiales de groupe constituent 60 % du chiffre d'affaires de la grande distribution, lui-même réalisé à plus de 80 % par des hypermarchés et des supermarchés.

En outre, l'absence de nouvel entrant sur le marché français du commerce de détail a créé un rapport de force favorable aux enseignes existantes dans leurs négociations avec les fournisseurs indépendants, notamment les plus petits d'entre eux contraints d'accepter des conditions tarifaires et de service inéquitables. Les lois Royer-Raffarin ont donc nettement défavorisé les fournisseurs indépendants sans pour autant parvenir à aider les petits établissements de distribution.

Au contraire, la réglementation actuelle a incité les opérateurs à privilégier les ouvertures d'établissements de taille restreinte, qui sont ainsi venus concurrencer le petit commerce de proximité. Les grands opérateurs, pour leur part, sont restés à l'abri des pressions concurrentielles. Ainsi, sur la période 1992-2004, le nombre de points de vente de surface inférieure à 400 m<sup>2</sup>, tous secteurs confondus, a diminué et le chiffre d'affaires réalisé par ces magasins a même reculé de 42,2 % du total en 1992 à 38,4 % en 2004.

Ces évolutions globales doivent être complétées par la prise en compte du changement de la nature des activités dans le commerce indépendant. Les services (tels que les banques, les agences de téléphonie, de tourisme, et les agences immobilières) se sont développés aux dépens des petits artisans et magasins de proximité dans le commerce alimentaire.

Les commerces alimentaires, indépendants et de proximité, qui représentent un tiers des points de vente de moins de 400 m<sup>2</sup> et

qui correspondent le mieux au type d'établissement que ces lois souhaitaient défendre, ont vu leur nombre diminuer sur les vingt dernières années et particulièrement depuis 1996. Le cas particulier des libraires indépendants et des kiosquiers en constitue une démonstration dans le domaine culturel.

### Une abrogation de ces lois sera positive pour la croissance

L'abrogation des lois Galland et Royer-Raffarin pourra conduire à une diminution consolidée des prix à la consommation de plusieurs points de pourcentage, à la création de plusieurs centaines de milliers d'emplois dans le secteur du commerce et de l'hôtellerie-restauration, mais aussi dans l'industrie, et à une hausse du PIB de plusieurs dixièmes de point de pourcentage. L'adoption de la loi Châtel du 3 janvier 2008 est un premier pas utile, qui doit être poursuivi.

Ces réformes devront pour autant s'effectuer en renforçant la diversité des commerces, notamment du commerce de proximité dans tous les domaines, de l'alimentation à la culture. Elles ne devront pas non plus conduire les grandes enseignes de distribution à abuser de leur pouvoir de négociation face aux fournisseurs indépendants.

Enfin, la commission est consciente que la levée des barrières réglementaires peut se révéler insuffisante pour empêcher la constitution de positions dominantes locales, compte tenu des stratégies de concentration et des positions dominantes actuellement occupées par certaines enseignes dans certaines zones de chalandise.

### **OBJECTIF Favoriser un urbanisme commercial de qualité, sous le contrôle des élus**

Les centres-villes se vident de leurs commerces quand les périphéries sont saturées de hangars commerciaux. Grâce au pouvoir qu'ils ont en matière d'urbanisme, les élus peuvent rééquilibrer cette situation.

#### **DÉCISION 192**

- ▶ **Permettre aux élus de mieux utiliser les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les Plans locaux d'urbanisme (PLU).**

Bien utilisés, ces schémas permettent aux élus de garantir la compatibilité des équipements commerciaux et hôteliers avec les

règles de construction, d'urbanisme et d'aménagement du territoire, dans le respect des objectifs d'environnement, de qualité des transports et d'équilibre entre les diverses formes du commerce.

Les espaces commerciaux et hôteliers pourront ainsi être mieux valorisés dans les paysages urbains.

### **DÉCISION 193**

- ▶ **Intégrer dans les plans locaux d'urbanisme des obligations de diversité commerciale en faveur des commerces de détail ou de proximité.**

### **OBJECTIF Renforcer la capacité concurrentielle du commerce de détail**

La croissance de l'économie et de l'emploi comme celle de la qualité de vie passent par le renforcement du tissu des distributeurs et fabricants artisanaux ou indépendants.

Une plus grande concurrence est à même de stimuler la qualité de leurs produits et de leurs services, à condition d'être équilibrée et encadrée, pour que l'activité des opérateurs forts d'avantages acquis (en termes financiers, d'image de marque, d'accès aux linéaires, etc.) ne les fragilise pas. L'intensification de la concurrence par les prix dans le commerce de détail, de l'alimentation à la librairie, pourrait en effet nuire aux établissements de distribution de proximité, dont les capacités financières et les surfaces de vente sont insuffisantes pour mener une politique de prix bas.

### **DÉCISION 194**

- ▶ **Concéder aux commerçants isolés la gestion de certains services publics de proximité.**

Ces services publics pourront être par exemple le service postal ou la trésorerie. En assurant la gestion permettra aux commerçants isolés de compléter leur chiffre d'affaires et de développer les activités commerciales en zones rurales. Ce système se pratique avec succès dans certains États membres de l'Union européenne, notamment en Suède.

### **DÉCISION 195**

- ▶ **Permettre aux communes et agglomérations d'opérer un « remembrement commercial », de manière à favoriser le regroupement géographique des commerces de détail dans les centres-villes ou certains quartiers périphériques.**

### **DÉCISION 196**

- ▶ **Augmenter et déconcentrer les aides allouées au commerce de proximité.**

Le produit de la taxe d'aide de 600 millions d'euros destinée au commerce et à l'artisanat (TACA) doit être alloué de façon beaucoup plus significative au Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), dont les crédits ne s'élevaient qu'à 80 millions d'euros en 2006.

### **OBJECTIF Renforcer la capacité concurrentielle des fournisseurs indépendants**

Les fournisseurs indépendants sont particulièrement touchés par les pratiques commerciales des grandes enseignes de distribution (telles que marges arrière, « corbeille de mariée », pénalités très élevées en cas de retards de livraison, surcoût pour le financement d'opérations promotionnelles, etc.), fortes de leur important pouvoir de négociation.

Différentes mesures permettront aux fournisseurs indépendants de maintenir leur compétitivité et améliorer leur pouvoir de négociation vis-à-vis des distributeurs.

### **DÉCISION 197**

- ▶ **Obliger les grands distributeurs à payer dans un délai de 30 jours maximum après la livraison leurs fournisseurs indépendants (moins de 250 salariés), comme c'est déjà le cas pour les produits frais.**

Aujourd'hui, ceux-ci sont parfois payés à 90 jours ou plus, ce qui place la France derrière nombre de ses partenaires européens.

### **DÉCISION 198**

- ▶ **Promouvoir l'image et la qualité des fournisseurs indépendants.**

### **DÉCISION 199**

- ▶ **Créer au niveau régional une instance arbitrale entre les distributeurs et les fournisseurs indépendants, afin que chacun puisse faire valoir équitablement ses droits.**

### **DÉCISION 200**

- ▶ **Obliger les enseignes de grande distribution à publier dans leur rapport annuel la part de leurs achats provenant de fournisseurs indépendants.**

## **OBJECTIF Encourager la coopération entre fournisseurs indépendants**

### **DÉCISION 201**

- ▶ **Encourager et faciliter la constitution d'Organisations économiques de producteurs (OEP), dans le respect des règles de concurrence, afin d'aider les petites entreprises à accroître leur compétitivité et leur pouvoir de négociation vis-à-vis de la grande distribution.**

Les OEP n'impliquent que le partage de certains actifs. Elles gagneraient à la mise en commun de certaines fonctions liées à la distribution. Elles pourront être encouragées de la façon suivante :

- Éliminer les obstacles fiscaux à la création et à la participation à des OEP : éviter les systèmes de « double taxation » (taxation des transferts de bénéfices de l'entreprise filiale à l'OEP mère et taxation du transfert entre l'OEP et ses adhérents).
- Financer les OEP par des fonds d'investissements privés et des subventions dans le cadre de programmes de développement rural, de soutien aux PME ou à l'artisanat.
- Orienter les aides aux PME vers celles qui se sont regroupées au sein d'OEP.
- Accroître la visibilité des OEP auprès des adhérents potentiels et des consommateurs, à travers la mise en place de programmes d'information financés par le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers.
- Communiquer des règles de conduite sur les types et pratiques d'OEP susceptibles d'être sanctionnés par le droit de la concurrence. Plusieurs décisions du Conseil de la concurrence permettent de définir les limites à ne pas dépasser pour une OEP. L'objectif serait de lever une partie de l'incertitude juridique entourant la conformité des activités des OEP aux règles de concurrence.

## **OBJECTIF Instaurer le principe de liberté tarifaire dans la distribution et le commerce de détail, en levant les interdictions dites de « revente à perte » et de discrimination tarifaire**

Faute d'une concurrence suffisamment dynamique, la créativité et la bonne santé de la distribution et du commerce de détail, particulièrement manifestes au début des années 1990, se sont progressivement érodées en France quand ne cessaient de s'améliorer à l'étranger les

techniques de distribution. De même l'hôtellerie, soumise à un régime d'autorisation pour l'implantation de tout hôtel de plus de 30 chambres, ne s'est pas suffisamment modernisée.

Une intensification de la concurrence dans ces secteurs permettrait simultanément une baisse des prix, une progression des embauches, une augmentation du pouvoir d'achat des ménages et donc la croissance de l'économie.

### **DÉCISION 202**

#### **► Instaurer la liberté tarifaire.**

L'instauration de la liberté tarifaire permettra d'augmenter le pouvoir d'achat du consommateur et l'offre de produits en magasins grâce à une concurrence accrue dans la distribution.

Elle favorisera de même la libre entrée dans le commerce de détail, la distribution, l'hôtellerie-restauration et les salles de cinéma, dynamisant le commerce de détail, l'activité des fournisseurs indépendants et régulant les positions dominantes locales.

### **DÉCISION 203**

#### **► Lever l'interdiction dite de « revente à perte ».**

La « revente à perte » n'est en général qu'un prix de connivence entre certains producteurs et certaines grandes surfaces. Les activités de commerce et de distribution doivent être traitées selon le droit commun de la concurrence, comme les autres activités économiques et conformément aux principes en vigueur au sein des pays de l'OCDE.

Ne seront donc condamnés que les prix prédateurs pratiqués par une firme en position dominante et ayant pour possible effet d'exclure un ou plusieurs concurrents du marché, sous contrôle de l'Autorité de concurrence.

Une telle mesure entraînera une baisse significative des prix, sans pour autant réduire la capacité de production et de recherche des fournisseurs indépendants. Dans ce contexte, les consommateurs, dont la protection ne devra pas être affaiblie, pourront bénéficier de soldes toute l'année.

### **OBJECTIF Instaurer la libre négociation des conditions commerciales**

Afin de permettre au consommateur et à l'économie de bénéficier pleinement des effets de cette réforme, il convient d'instaurer



la liberté des négociations commerciales entre distributeurs et fournisseurs. C'est pris dans son ensemble que ce dispositif pourra livrer tout son potentiel de croissance.

Concrètement, la liberté contractuelle sera alors uniquement encadrée par le respect des clauses non abusives. La liberté contractuelle permettra aux fournisseurs de vendre à des prix différents à chaque distributeur.

Une fois la différenciation tarifaire autorisée, l'entente entre opérateurs demeurera justiciable de l'article L 420-1 du code du commerce dès lors qu'elle a pour objet d'évincer des opérateurs. De même, l'abus de dépendance économique est régi par l'article L 420-2 2<sup>e</sup> alinéa du même code. La différenciation ne sera pas par elle-même répréhensible mais uniquement ses abus et son utilisation dans des pratiques anticoncurrentielles. La puissance de marché des opérateurs sera alors mise au service de prix plus bas aux consommateurs.

#### **DÉCISION 204**

- ▶ **Abroger les dispositifs du code du commerce qui font obstacle à la libre négociation de conditions commerciales entre fournisseurs et distributeurs.**

#### **OBJECTIF Instaurer la libre entrée sur le marché**

#### **DÉCISION 205**

- ▶ **Mettre fin aux lois Royer-Raffarin et supprimer les procédures d'autorisation actuelles gérées par les commissions départementales d'équipement commercial (CDEC).**

Les ouvertures de nouveaux magasins et de nouveaux hôtels, quelle que soit leur taille, ne répondront plus qu'à une seule autorisation, accordée au moment de l'obtention du permis de construire en fonction du PLU et du SCOT.

#### **OBJECTIF Un contrôle renforcé des règles de concurrence dans une zone locale de chalandise**

Mal régulée, la concurrence peut conduire au monopole. L'abrogation des lois Royer-Raffarin et l'assouplissement des règles d'implantations commerciales pourront favoriser certaines enseignes, qui pourraient acquérir une position dominante difficilement

contestable par la création de magasins ou le rachat de foncier commercial.

Des mesures d'accompagnement sont donc nécessaires : pour favoriser l'arrivée de nouveaux acteurs dans le secteur et éviter l'accroissement excessif des parts de marché des acteurs actuels, un contrôle *ex ante* et *ex post* doit être instauré.

### **DÉCISION 206**

- ▶ **Abaisser les seuils de notification *ex ante* des opérations de concentration touchant le secteur de la distribution et du commerce de détail.**

Ces seuils sont actuellement très importants par rapport au chiffre d'affaires moyen d'un magasin indépendant et le rachat d'un magasin indépendant, y compris par un groupe de distribution important, peut donc échapper au contrôle des concentrations.

Un seuil plus bas devra être défini, à partir d'une consultation incluant principalement le Conseil de la concurrence. Un seuil de chiffre d'affaires est préférable à un seuil de part de marché, dans la mesure où il ne nécessite pas d'évaluation du marché pertinent, potentiellement source de contentieux.

### **DÉCISION 207**

- ▶ **Instaurer un contrôle *ex post* grâce au renforcement de l'article L. 430-9 du code du commerce.**

Selon cet article, le Conseil de la concurrence peut, « en cas d'exploitation abusive d'une position dominante ou d'un état de dépendance économique, demander au ministre chargé de l'Économie d'enjoindre à l'entreprise en cause de modifier, de compléter ou de résilier tous accords et tous actes par lesquels s'est réalisée la concentration de la puissance économique ».

Le Conseil de la concurrence devrait pouvoir prononcer lui-même, en cas d'abus constaté, des modifications de la structure d'entreprises en position dominante. Il pourra ainsi imposer la scission ou la vente forcée de certaines activités, magasins ou surfaces. En outre, il ne paraît pas justifié de limiter l'intervention du Conseil aux abus de position dominante résultant d'opérations de concentration (comme le suggère la formulation de l'article L. 430-9) : la possibilité d'intervention du Conseil de la concurrence

doit s'étendre à tous les abus de position dominante, quelle que soit leur origine.

## RÉFORMER LES PROFESSIONS AUJOURD'HUI RÉGLEMENTÉES

Le champ des professions réglementées recouvre des situations très diverses, comme en atteste la définition large qui en est donnée dans le cadre du droit européen<sup>1</sup>. Certains commerces spécialisés, une grande partie des activités de santé, la plupart des métiers du droit, notamment certaines activités réalisées par des délégataires de missions de service public comme les huissiers ou les notaires, ou encore certaines professions techniques forment un ensemble très disparate qu'il convient d'appréhender en distinguant les spécificités de chaque situation. Des mécanismes de protection ont été mis en place, depuis parfois plusieurs siècles, pour garantir au consommateur la qualité des services fournis par ces professionnels, mais aussi pour réduire la concurrence dans les activités concernées. Néanmoins, au fil du temps, les conditions de diplôme ou d'expérience pour l'exercice de la profession, *numerus clausus* et régime d'autorisation administrative en nombre limité, vénalité des charges, restrictions à la détention du capital, ont en réalité créé progressivement de véritables rentes.

Si une réglementation reste la plupart du temps justifiée pour garantir la compétence des professionnels, tout particulièrement dans les secteurs de la santé et du droit, les mécanismes de réglementation économique de ces professions ont souvent un effet négatif sur l'activité et sur le niveau des prix. Ils figent l'offre de services, empêchent le développement de l'emploi et ne créent aucune pression à l'innovation.

L'objectif de la réforme ne doit pas être la suppression de toute réglementation mais l'instauration d'une meilleure réglementation, créatrice de croissance. Certaines protections sont en effet

---

1. Par la directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles : « une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées, l'utilisation d'un titre professionnel limitée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée ».

manifestement devenues disproportionnées. Ainsi, des exigences de qualifications excessives ou de droits exclusifs, accordés à certaines professions, subsistent tandis que l'objectif originel est devenu obsolète.

Souvent enfin, le maintien de certaines réglementations obsolètes a été rendu possible par une trop grande proximité entre les professionnels concernés et les autorités de régulation qui se sont sentis peu à peu investies d'une mission de défense du *statu quo* des professions concernées au niveau national et européen.

### Plusieurs professions ont déjà évolué

La plupart des secteurs de l'économie ont dû évoluer profondément depuis plus de trente ans pour s'adapter à une concurrence mondiale accrue. Ces ajustements se sont faits au prix d'une modernisation vigoureuse des conditions d'activité et d'une remise en cause des itinéraires personnels, le plus souvent, sans indemnisation de la collectivité.

À l'intérieur même de certaines professions réglementées, l'ouverture à la concurrence internationale a permis de moderniser les services offerts aux clients sans affaiblir la qualité des professionnels. La fin de certaines réglementations économiques, tout en maintenant le contrôle de la compétence des professionnels et la surveillance de certaines activités, est donc possible en améliorant la qualité des services rendus par la modernisation des professions concernées.

Certaines professions ont déjà été ouvertes à la concurrence avec succès. Ainsi, jusqu'en 1986, tout camion roulant plus de 150 kilomètres devait posséder une licence, délivrée par l'État en nombre limité. En outre, la « tarification routière obligatoire » maintenait des prix élevés. La suppression de cette réglementation a fait passer le rythme de croissance de l'emploi dans ce secteur de 1,5 % par an avant 1986 à plus de 5 % par an de 1986 à 1990 (4 % par an depuis 1994). Les études empiriques soulignent que les bénéfices potentiels de la réforme en termes de croissance et d'emploi sont réels dans tous les secteurs concernés. Le statut des agents de change a été réformé par la loi du 22 janvier 1988. Des sociétés de Bourse, sociétés commerciales de droit commun, se sont substituées aux agents de change dotés d'un statut d'officier ministériel sans que les agents de change soient indemnisés. Ces

sociétés sont autorisées à ouvrir leur capital aux établissements financiers français et étrangers (banques, compagnies d'assurance...) et sont à même d'exercer la totalité des métiers touchant aux valeurs mobilières. En 1991, la profession de conseil juridique a été fusionnée avec celle d'avocat, sans indemnisation. La loi du 10 juillet 2000 a supprimé le monopole des commissaires-priseurs sur les ventes volontaires aux enchères et a libéralisé la fixation des frais de vente. La profession de commissaire-priseur judiciaire, pour les ventes aux enchères publiques, reste réglementée. En contrepartie de la perte de leur monopole sur les ventes volontaires, les commissaires-priseurs se sont vu accorder une indemnisation fixée à 50 % de la valeur de l'office concerné et calculée sur les cinq dernières années avant la promulgation de la loi.

Suite à leur déréglementation, le prix des services financiers a diminué selon l'OCDE de 70 % au Royaume-Uni et de 30 % aux États-Unis. Le nombre de taxis par habitant a augmenté des deux tiers entre 1989 et 1994 en Nouvelle-Zélande après la suppression des licences.

La directive européenne sur les services, qui devra être transposée au plus tard le 28 décembre 2009, a engagé aussi une évolution qu'il appartient à la France de mettre en œuvre, et de dépasser pour dégager des gisements de croissance nouveaux dans tous les métiers aujourd'hui réglementés. Cette directive permet l'ouverture de plusieurs professions relevant de son champ aux ressortissants communautaires. Elle exclut certaines professions juridiques (notaires, huissiers, mandataires des procédures collectives) et l'essentiel du secteur des transports, alors même qu'une modification de la réglementation actuelle dans ces secteurs aurait des effets positifs sur la croissance.

### **Des effets réels sur la croissance**

Certes, chacune des professions réglementées prise isolément représente souvent un nombre limité d'emplois : les coiffeurs représentent 0,58 % de l'emploi total et 0,26 % du PIB, les taxis 0,18 % de l'emploi et 0,11 % du PIB et les notaires 0,03 % de l'emploi et 0,33 % du PIB. Néanmoins, des réglementations obsolètes créent un climat défavorable à la croissance quand bien même elles ne concernent qu'un nombre limité de domaines, car elles maintiennent la perception que certains secteurs restent durable-

ment abrités alors que tous les autres doivent s'adapter. Au moment où notre pays a besoin de mobiliser toutes les énergies collectives pour procéder aux bouleversements nécessaires, aucune activité ne peut être s'exonérer de l'effort collectif.

L'ouverture des professions réglementées pourrait offrir des opportunités professionnelles non seulement aux entrepreneurs innovants et aux salariés qualifiés, mais aussi dans certains cas aux salariés les moins qualifiés et à un grand nombre d'exclus du marché du travail.

Par ailleurs, une efficacité accrue de certaines professions réglementées, notamment les métiers du droit et des activités liées au traitement des difficultés des entreprises, a un impact direct sur la croissance. En effet, une modernisation de ces secteurs introduisant une plus grande transparence ne peut que bénéficier aux consommateurs et aux entreprises qui utilisent ces services.

L'ouverture des professions réglementées aura en outre un effet d'entraînement sur l'économie : l'augmentation de l'offre de taxis améliorera par exemple l'attractivité de la France pour les touristes et facilitera les déplacements professionnels ; le développement du secteur juridique permettra à la place de Paris de devenir un lieu de référence en matière juridique et d'exporter plus facilement le droit français.

Dans l'ensemble du secteur des services, l'assouplissement des réglementations constitue un moyen efficace et rapide de stimuler la création d'emplois et d'entreprises. Selon le rapport de l'*Institut für höheren Studien* de 2003, les « stratégies visant à instaurer un faible niveau de réglementation qui fonctionnent dans un État membre, pourraient également fonctionner dans un autre, sans que la qualité des services professionnels en soit réduite et pour le plus grand profit des consommateurs ». De nombreux autres rapports soulignent les effets positifs en termes de croissance et d'emploi d'une déréglementation des professions concernées, notamment en s'appuyant sur les exemples étrangers.

De façon générale, les études montrent que l'ouverture des professions réglementées à la concurrence fait baisser les prix, améliore la productivité, augmente l'offre et encourage l'innovation (l'accélération des autorisations de mise sur le marché des médicaments en Europe a stimulé la recherche de nouvelles molécules) et la compétitivité (dans l'Union européenne, l'implantation

de succursales de banques étrangères s'est accrue de 58 % entre 1993 et 1995).

### 11 principes pour conduire la réforme

Compte tenu de la diversité des professions réglementées, la réforme doit être guidée par 11 principes qu'il conviendra d'appliquer à chaque situation particulière :

1. Transposer et mettre en œuvre sans délai la directive « services » pour toutes les professions relevant de son champ.
2. Supprimer toute réglementation pour toute activité où l'intérêt des consommateurs ne le justifie plus.
3. Supprimer le *numerus clausus* dans les professions à l'accès aujourd'hui limité, sauf s'il est nécessaire pour garantir l'intérêt du consommateur et des entreprises, et s'il n'existe pas une solution alternative.
4. Maintenir les réglementations et les dispositifs de contrôle de la compétence des professionnels et de surveillance de leurs activités nécessaires pour garantir la qualité du service au consommateur et aux entreprises.
5. Adapter la tutelle de l'État, dans les secteurs où elle se justifie encore, à la diversité des intérêts publics en cause.
6. Remplacer les barrières à l'entrée par des mécanismes incitatifs positifs pour satisfaire les objectifs d'aménagement du territoire.
7. Reconnaître la composante professionnelle des diplômes et garantir la transparence des mécanismes de validation des acquis de l'expérience pour élargir l'accès à certaines professions.
8. Dissocier la propriété du capital des entreprises actives dans les secteurs réglementés et leur exploitation.
9. Adapter les réformes nécessaires aux spécificités des professions financées principalement par la Sécurité sociale et des professions délégataires d'une mission de service public.
10. Autoriser le recours à la publicité tout en préservant la possibilité d'établir des critères déontologiques.
11. Interdire la fixation de tarifs minima par les ordres professionnels et abroger les mesures publiques ayant des effets équivalents.

Ces principes devront bien évidemment être adaptés aux spécificités des différentes professions concernées, pour concilier les objectifs d'ouverture et de croissance avec les contraintes de

protection de l'intérêt général. Ils trouvent néanmoins quelques points d'application immédiats.

### La distribution spécialisée : hôtels, cinémas, stations-service

L'ouverture ou la transformation d'un hôtel de plus de 50 chambres dans la région parisienne, et de 30 chambres en province, est conditionnée à une autorisation délivrée par la commission départementale de l'équipement commercial, après avis de la Commission départementale de l'action touristique, où siègent des hôteliers<sup>1</sup>. Cette réglementation favorise indéniablement les propriétaires d'hôtels d'une taille supérieure au seuil et construits avant 1996, en entraînant une augmentation du coût de création et de transformation de nouveaux hôtels. Les stations-service et les cinémas sont aussi soumis à un passage devant la Commission départementale de l'équipement commercial. De même, après la loi sur la répression de l'ivresse publique du 13 février 1873, des restrictions introduites dans les années 1950 visaient à lutter contre l'alcoolisme en réduisant l'offre de débits de boissons. À cette époque, la consommation d'alcool en France était bien plus importante qu'aujourd'hui et le nombre de cafés était très supérieur (600 000 au début du xx<sup>e</sup> siècle contre 150 000 aujourd'hui). L'ouverture de débits de boissons est toujours encadrée très strictement par un système de licence qui régleme la vente de boissons selon leur degré d'alcool et par l'existence de zones protégées dans lesquelles il est interdit d'ouvrir de nouveaux établissements. La création de nouveaux débits de boissons titulaires de la licence IV est interdite depuis 1959. Dans les banlieues, cette réglementation limite le nombre de lieux de réunion. La réglementation reste donc stricte, alors que 95 % de l'alcool est aujourd'hui vendu librement dans le commerce, notamment en grande surface. La rareté de l'offre que cette législation induit génère des situations de rentes.

### DÉCISION 208

- **Supprimer toute réglementation restreignant le nombre et la localisation de nouveaux hôtels, cafés, restaurants, cinémas et stations-service. Remplacer la réglementation actuelle par une réglementation concernant seulement l'urbanisme et l'architecture par le plan local d'urbanisme (PLU) et le Schéma de cohérence territoriale (SCOT).**

1. Les hôteliers siègent dans cette commission mais n'y sont pas majoritaires.



### Les services spécialisés : coiffeurs, taxis, etc.

**Les coiffeurs (147 000 actifs dans 59 000 entreprises ; chiffre d'affaires du secteur : 4,6 milliards d'euros).** Pour ouvrir un salon, un coiffeur doit avoir un brevet professionnel<sup>1</sup>, ce qui ne se justifie manifestement pas par un objectif de protection du consommateur, tout particulièrement dans un contexte où se développent les activités de coiffeur à domicile pour lesquelles un CAP est suffisant. Le système de Validation des acquis de l'expérience (VAE), mis en place depuis 2002, n'a pas permis de déverrouiller significativement l'accès à la profession car il reste excessivement contrôlé par les professionnels en activité.

#### **DÉCISION 209**

- ▶ **Supprimer l'exigence du brevet professionnel pour ouvrir un salon et lui substituer l'obtention d'un CAP ou cinq années de pratique sous la responsabilité d'un titulaire du CAP.**

**Les taxis (46 000 actifs dont 15 300 à Paris ; chiffre d'affaires : 2 milliards d'euros).** Pour pouvoir aujourd'hui exercer l'activité de chauffeur de taxi, il convient de satisfaire aux conditions suivantes :

- attester la réussite à l'examen professionnel de chauffeur de taxi ;
- acquérir une autorisation de stationnement sur la voie publique, soit gratuitement auprès du maire ou du préfet de police à Paris, soit à titre onéreux auprès d'un chauffeur de taxi qui cesse son activité ;
- respecter les tarifs maximum fixés par arrêté du ministre de l'Économie et par arrêté préfectoral pris dans chaque département.

Un nombre extrêmement limité de licences gratuites étant accordé chaque année, le prix de revente des licences est très élevé dans les villes où l'offre est manifestement insuffisante (140 000 euros à Toulouse, environ 190 000 euros à Paris, 400 000 euros à Orly). Plusieurs facteurs illustrent l'urgence de mettre fin au *numerus clausus* des taxis.

L'augmentation de la population en Île-de-France, l'évolution du trafic aérien et du trafic ferroviaire, la croissance du PIB depuis 1981 permettent d'évaluer à environ 8 000 le nombre de licences qui auraient pu être créées pour satisfaire la demande en région parisienne, alors même que plus de 6 500 chauffeurs taxis locataires ou salariés attendent de pouvoir acquérir une licence.

1. Pour obtenir ce BP, il faut justifier de 5 ans d'expérience professionnelle ou d'un CAP et de 2 ans d'expérience.

À Londres et à New York, les systèmes de plaques de taxis n'ont pas été libéralisés et ces villes comptent environ autant de taxis que Paris, mais des voitures dites « de petite remise » (VPR) permettent de répondre à la demande : elles sont 50 000 à Londres, 42 000 à New York, contre à peine 100 à Paris. La réforme ne doit donc pas seulement se concentrer sur les taxis mais développer de nouvelles offres de transport dédiées à des segments spécifiques de la demande.

La loi du 20 janvier 1995 a rendu les licences cessibles après leur exploitation effective et continue pendant une durée de 15 ans, durée réduite à 5 ans après la première mutation. De plus, cette loi a précisé que la délivrance de nouvelles autorisations ne donne pas droit à indemnité au profit des titulaires d'autorisations précédemment délivrées.

Une ouverture complète du marché des taxis et des véhicules de petite remise parisiens permettrait d'avoir au total de 50 000 à 60 000 taxis et VPR à Paris et en proche banlieue (contre 16 000 aujourd'hui), soit un gain d'emploi de 35 000 à 45 000. En Irlande, après la libéralisation des taxis en 2000, le nombre de taxis a augmenté de 150 % en 3 ans et la densité de taxis a considérablement augmenté, passant de 1 pour 186 habitants à 1 pour 72 habitants (contre 1 pour 360 à Paris et proche banlieue). Si cette même densité prévalait, il y aurait 80 000 taxis à Paris, soit une création de 64 000 emplois. Dans les grandes villes de province, où la densité de taxis est encore plus faible (on compte un taxi pour 1 000 à 3 000 habitants dans les 15 plus grandes villes de province), les créations d'emplois pourront être beaucoup plus importantes qu'à Paris.

### **DÉCISION 210**

► **Développer l'entrée sur le marché des VPR et de différentes offres spécialisées sur certains segments du transport urbain.**

- Maintenir pour les VPR les critères actuels de compétence professionnelle applicables aux taxis (casier judiciaire vierge, respect des règles d'hygiène et de sécurité, connaissance de la ville, etc.).
- Instaurer la liberté tarifaire, pour autant que les tarifs soient annoncés à l'avance lors de la prise de rendez-vous, afin de favoriser l'émergence de gammes de véhicules adaptées aux budgets de différentes clientèles.
- Transférer la supervision des VPR au ministère en charge des transports pour éviter que le même bureau soit en charge des taxis et des VPR.

- Inciter à la création de flottes de « VPR / taxis verts » bénéficiant d'emplacements de stationnement dédiés, similaires à ceux des « Vélib » à Paris, permettant d'offrir aux usagers des déplacements dans des véhicules à propulsion hybride ou utilisant des carburants peu polluants.

### **DÉCISION 211**

#### ► **Augmenter le nombre de taxis.**

- Octroyer gratuitement, par une procédure d'attribution étalée sur deux ans, une licence incessible à tous les demandeurs inscrits fin 2007.
- Après l'ouverture de l'offre de taxis et de VPR, autoriser les taxis à répercuter sur le prix des courses les augmentations du gazole/essence avec une prime tout en conservant un tarif maximal.
- Autoriser plusieurs chauffeurs à utiliser la même plaque de taxi, à condition de surveiller que les chauffeurs ne dépassent pas le nombre d'heures de travail autorisées par jour (par exemple en instaurant une carte de déblocage pour chaque voiture).
- Supprimer l'horodateur parisien. Fixer une amplitude de service unique de 11 heures équivaldrait à augmenter le nombre de taxis à Paris d'environ 600 voitures sans pour autant augmenter la surface d'occupation de la voirie.
- Supprimer les restrictions territoriales qui limitent le chargement des clients dans certaines zones et autoriser la maraude.
- Fusionner sous la même appellation « Taxis franciliens » les taxis parisiens, ceux d'Orly et de Roissy et de l'Île-de-France et fixer un tarif forfaitaire des aéroports à Paris.
- Créer une voie dédiée aux taxis, aux bus et au covoiturage entre Paris et les aéroports.
- Associer pleinement le ministère en charge des transports, aux côtés du ministère de l'intérieur, à la gestion de l'offre de taxis pour mieux tenir compte des intérêts des usagers.
- Autoriser les préfets à se substituer au maire dans l'attribution de nouvelles licences de taxis, dans les villes où l'évolution du nombre de taxis n'a pas suivi l'évolution démographique.
- Fluidifier le marché secondaire en autorisant sans délai la vente des licences actuellement détenues.

**Les vétérinaires (12 343 actifs ; chiffre d'affaires : 1,5 milliard d'euros).** Le nombre de vétérinaires en France est très nettement inférieur à la moyenne européenne, alors que notre cheptel est le

deuxième dans l'Union européenne et que la France compte 65 millions d'animaux domestiques. Il manque 2 000 à 4 000 vétérinaires en France. Cette singularité s'explique par la limitation du nombre d'étudiants, avec un *numerus clausus* très strict, contourné par des études en Belgique. Ainsi, le nombre de places offertes était de 470 en 1997 et a été réduit à 436 en 2003. De plus, un vétérinaire diplômé ne peut pas engager plus de deux assistants, qui doivent être titulaire d'un DEFV (Diplôme d'études fondamentales vétérinaires) obtenu après cinq ans d'études dont quatre années en école vétérinaire. Les vétérinaires peuvent aussi s'entourer d'Auxiliaires spécialisés vétérinaires (ASV), titulaires d'un BEP mais ceux-ci ne peuvent, par exemple, pas pratiquer d'injections, tâche exclusivement réservée aux vétérinaires diplômés. En outre, les règles actuelles entravent la venue d'investisseurs « non vétérinaires » qui pourraient créer des cliniques ou des hôpitaux vétérinaires.

- Augmenter le nombre d'élèves à l'entrée des écoles vétérinaires.
- Créer un statut d'infirmiers-vétérinaires pour certains actes.
- Ouvrir la possibilité de recourir à des investisseurs non vétérinaires pour développer des établissements de soins.

**Les pharmaciens (22 500 officines, avec 28 000 pharmaciens libéraux).** Les autorisations d'ouverture de pharmacie sont délivrées par les préfets en fonction de l'évolution de la population. Depuis 1999, aucune autorisation ne peut être accordée dans les communes où les quotas de densité sont atteints. De plus, la liste des produits dont la vente est exclusivement réservée aux pharmaciens est beaucoup plus large en France que dans la plupart des pays de l'Union européenne, alors même que les prix des produits vendus aussi en dehors des pharmacies sont inférieurs de 20 à 30 %. Enfin, la prise de participation au capital des officines est limitée, ce qui a d'ailleurs valu à la France une mise en demeure de la Commission européenne de changer sa législation.

### **DÉCISION 212**

#### **► Ouvrir les conditions d'exercice des activités de pharmacie.**

- Supprimer le *numerus clausus*, en créant un mécanisme incitatif pour que la carte des officines dans les territoires enclavés puisse satisfaire les impératifs de santé publique.
- Limiter le monopole pharmaceutique aux seuls médicaments prescrits sur ordonnance, sur le modèle italien, sans autoriser la publicité pour les produits non soumis à prescription. Cette mesure

permettrait de baisser le prix de ces produits de 5 % à 15 % environ, selon une étude de l'OCDE portant sur le Danemark.

- Permettre à des tiers d'investir sans restriction dans le capital des officines aux côtés de pharmaciens, à la seule condition qu'un pharmacien tienne toujours la pharmacie.

### Les professions juridiques

La réforme des professions réglementées dans l'univers du droit est devenue particulièrement urgente pour quatre raisons majeures.

- Les professionnels du droit contribuent, à des degrés divers, à la prévisibilité des rapports individuels, sociaux et commerciaux, et même souvent à l'exercice de la justice. À ce titre, la qualité des professionnels qui interviennent dans ce secteur est une préoccupation publique légitime. De plus, le principe d'un égal accès au droit et à la justice peut requérir des interventions publiques pour aménager le fonctionnement mécanique du marché.
- Certaines professions juridiques sont néanmoins restées à l'abri, plus que toute autre activité économique, des transformations du monde qui nous entoure. Le poids des traditions y est plus fort que dans la plupart des autres activités. Ces réalités ont conduit à laisser subsister, dans certains métiers du droit, des modes d'organisation économique hérités du passé que plus rien ne justifie aujourd'hui et sans lien avec le contrôle légitime de la compétence des professionnels et la surveillance de leurs activités.
- Une plus grande efficacité de notre système judiciaire, tout comme de meilleures conditions de performance des professionnels du droit, ont un impact structurant sur la croissance économique en facilitant la fluidité de la résolution des conflits, une meilleure intégration dans les échanges internationaux, un accès moins coûteux aux procédures et une circulation plus rapide des actifs.
- Les mécanismes de restriction de l'offre freinent dans certaines professions juridiques le développement de l'innovation et de l'emploi alors que dans d'autres professions juridiques plus ouvertes, de réelles spécialisations se sont peu à peu mises en place, permettant de mieux traiter la diversité des demandes des usagers et des clients.

Diverses formes de décloisonnement de certaines professions juridiques doivent être envisagées pour moderniser l'offre de services.

Même si chaque profession juridique prise isolément peut apparaître comme un enjeu de faible importance, il convient d'engager une modernisation d'ensemble de l'organisation économique de ce secteur. Cette modernisation permettrait de faire de Paris une place juridique importante et de renforcer l'influence du droit français.

### **DÉCISION 213**

► **Supprimer totalement les avoués près les cours d'appel (444 avoués regroupés en 235 offices).**

Les avoués près les cours d'appel ont le monopole de la représentation devant la cour d'appel pour tous les actes de procédure. Leur monopole avait déjà été supprimé en 1971 pour les actes de représentation devant les tribunaux de grande instance. Les avoués avaient alors été indemnisés de la perte de leur monopole, au terme cependant d'un débat législatif qui avait remis en question l'existence d'un droit de propriété dans la mesure où la réforme ne s'accompagnait pas de la perte d'un bien. La situation actuelle ne se justifie en aucune manière. Dans l'immense majorité des cas, les avoués ne rédigent plus les conclusions devant les cours d'appel. Leurs honoraires sont liés au montant du litige et sont perçus indépendamment de l'issue de la procédure, ce qui crée un surcoût artificiel à l'accès à la justice. Dans l'ensemble, leur valeur ajoutée par rapport aux avocats est de plus en plus difficile à justifier pour les justiciables. Il convient donc de supprimer la profession d'avoué près les cours d'appel et de permettre à tous ces professionnels de devenir avocats.

### **DÉCISION 214**

► **Supprimer le *numerus clausus* pour les mandataires des procédures collectives.**

Les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires doivent pouvoir exercer avec efficacité, et au meilleur coût, le mandat de justice qui leur est confié par les tribunaux de commerce dans le cadre des différentes procédures de traitement des difficultés des entreprises. Diverses réformes mises en œuvre en 1998, 2003, 2004, 2005 et 2006 ont progressivement modernisé ces activités. Pour permettre de parachever ces ajustements, il convient d'ouvrir dans la réalité plus largement la possibilité désormais offerte aux tribunaux de commerce de recourir à des professionnels extérieurs aux listes professionnelles. Il convient également d'exiger

du parquet près les tribunaux de commerce un contrôle systématique des conditions de désignation des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires, afin de mettre fin aux situations de monopole de fait et à la trop grande proximité de certains tribunaux de commerce avec certains administrateurs et mandataires. Une réforme rapide des tribunaux de commerce permettant l'échevinage des formations pourra largement atténuer les dysfonctionnements qui subsistent encore dans ce domaine.

### **DÉCISION 215**

► **Supprimer le *numerus clausus* pour les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.**

Les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, au nombre de 93 et répartis dans 60 cabinets (nombre fixé en 1817), sont propriétaires de leurs charges et ont le monopole de la représentation devant les deux plus hautes juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire. À l'évidence, les procédures engagées devant ces deux juridictions requièrent la maîtrise de techniques juridiques très spécifiques. Néanmoins, la compétence particulière requise pour agir efficacement devant ces deux juridictions ne nécessite pas le maintien d'un monopole économique au bénéfice d'un nombre limité de professionnels. D'ailleurs, les autres pays développés ne connaissent pas de système de spécialisation avec *numerus clausus* pour les avocats autorisés à agir devant la cour suprême. Il convient donc de supprimer le *numerus clausus* dans ce domaine et d'ouvrir l'examen de qualification aux avocats souhaitant se spécialiser dans ces procédures. Cette spécialisation pourrait être attribuée par une plus grande ouverture de l'examen, d'une part en associant au jury compétent avocats, magistrats et professeurs d'université, et d'autre part en tenant compte notamment des années de pratique professionnelle chez les actuels avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

### **DÉCISION 216**

► **Ouvrir largement l'accès aux professions juridiques délégataires d'une mission de service public.**

Certaines professions juridiques sont exercées dans le cadre d'une délégation de service public confiée à des professionnels habilités à authentifier des actes au nom de l'État, et à percevoir des taxes pour le compte de l'État. Il existe un large consensus

pour veiller, autant que possible, à un maillage territorial homogène de ces services pour garantir un égal accès au droit.

Toutefois, le contrôle de la qualité des professionnels concernés et la surveillance de leurs activités ne peuvent justifier de maintenir une restriction de l'offre de ces services juridiques. Certains de nos voisins, qui partagent nos traditions juridiques romano-germaniques, maintiennent des mécanismes de délégation de mission de service public sans recourir à la vénalité des charges. La solution réside donc dans une très large ouverture du nombre de professionnels habilités à exercer ces professions.

**Les notaires (4 500 offices et 130 bureaux annexes ; chiffre d'affaires : 6 milliards d'euros).** Les autorisations d'ouverture des offices notariaux sont fixées par arrêté du garde des Sceaux. Les tarifs d'intermédiation immobilière des notaires sont également fixés par les pouvoirs publics. On assiste à une réelle augmentation des besoins de services juridiques personnels, liée notamment au vieillissement de la population, à la multiplication du nombre de divorces et plus largement à la diversification des formes d'organisation patrimoniales. De plus, au moment où il est envisagé de confier aux notaires des compétences très étendues en matière de divorce par consentement mutuel, il est devenu obsolète de maintenir des restrictions à l'offre de services notariés. Par ailleurs, les entreprises attendent des services notariés innovants conformes aux standards internationaux, notamment en matière immobilière. Il convient donc d'ouvrir très largement les activités de notaire à de nouveaux professionnels entrepreneurs. Tout en maintenant des critères très stricts de qualification, de compétence et d'expérience professionnelle, il convient d'accroître massivement le nombre des offices notariaux et de mettre fin à l'organisation administrée de l'offre.

- Ouvrir totalement l'accès à la profession à tout détenteur d'un diplôme spécifique, en ne maintenant que les exigences de qualification, d'expérience et de moralité.
- Créer, pour assurer une présence homogène des notaires sur le territoire, condition de l'égal accès au droit, une taxe touchant les offices réalisant un nombre d'actes supérieur à la moyenne. Cette taxe alimentera un fonds destiné à subventionner les notaires installés dans des zones moins rémunératrices.
- Supprimer les tarifs réglementés et les remplacer par des tarifs plafonds.



- Autoriser le rapprochement des études de notariat et des cabinets d'avocats.

**Les huissiers de justice.** Le monopole des huissiers les rend seuls qualifiés pour signifier les actes et exploits, faire les notifications prescrites par les lois et règlements, et procéder à l'exécution des décisions de justice. Un *numerus clausus* de fait est constitué par les nominations et créations de nouveaux offices par arrêté du garde des Sceaux. Un huissier en place ayant le droit de présenter son successeur, l'installation ne se fait qu'en rachetant une étude existante. Dans ce domaine, il convient d'appliquer les propositions faites pour les notaires.

**Les greffiers des tribunaux de commerce.** L'existence même de greffes privés près les tribunaux de commerce constitue une étrangeté héritée de la mise en place des juridictions consulaires il y a plusieurs siècles. Cette anomalie est aujourd'hui d'autant plus flagrante que les greffes font partie du service public de la justice assuré par l'État dans toutes les autres juridictions, et même dans les tribunaux de grande instance à compétence commerciale. Ces monopoles sont devenus de véritables rentes au fil des ans, qui réalisent le plus souvent des marges considérables sans lien avec une activité concurrentielle normale. Il convient donc de supprimer ces greffes privés et de les remplacer, comme dans toutes les autres juridictions, par des services administratifs spécialisés.

### **DÉCISION 217**

- ▶ **Adapter les conditions d'exercice pour les avocats, les experts-comptables et les commissaires aux comptes.**

Depuis 1999, l'exigence de contrôle des experts-comptables sur leur capital est passée de 51 % aux 2/3. Celle de commissaires est demeurée à hauteur de 75 %. La profession d'avocat est fortement réglementée dans son exercice, mais faiblement encadrée dans ses modes d'organisation économique. Néanmoins, les avocats souhaitant se constituer en société doivent en détenir toutes les parts sociales. Cette exigence continue à limiter fortement le recours à des capitaux extérieurs qui pourrait leur permettre d'étendre leurs activités, particulièrement à l'étranger. L'enjeu pour la croissance française est significatif, car le développement international des cabinets d'avocats est un vecteur d'influence réel. Or, aujourd'hui, les cabinets de plus de 50 salariés ne représentent que 0,2 % des cabinets français et 13,3 % du chiffre d'affaires. Une plus forte concentration

des cabinets français est donc nécessaire face aux « majors » anglais et américains déjà très présents dans l'hexagone. De même, cette faiblesse des fonds propres fait souvent obstacle à la constitution de cabinets pluridisciplinaires, qui sont pourtant seuls à même d'offrir une gamme de services joints susceptibles de répondre aux demandes fluctuantes des entreprises.

En conséquence, il convient de permettre à des tiers d'investir dans les fonds propres de cabinets d'avocats, d'experts-comptables et de commissaires aux comptes en imposant une détention minimale de 51 % du capital et de droits de vote par les professionnels travaillant dans ces structures.

Le respect des règles déontologiques applicables aux avocats, aux experts-comptables et aux commissaires aux comptes, notamment en termes de confidentialité et de conflit d'intérêts, devra être strictement maintenu.

## Chapitre 6

# LA MOBILITÉ INTERNATIONALE

La mobilité internationale, qu'il s'agisse de séjours à l'étranger des ressortissants français ou d'accueil des étrangers, participe aux conditions d'une croissance dynamique, durable et innovante.

### ENCOURAGER LA MOBILITÉ INTERNATIONALE DES FRANÇAIS

Nombre d'étudiants, de chercheurs et de cadres partent travailler à l'étranger, pour une période plus ou moins longue. Cette ouverture internationale reste cependant encore trop limitée.

#### **DÉCISION 218**

- ▶ **Proposer à nos partenaires européens de multiplier par 10 le nombre de bénéficiaires du programme Erasmus et en étendre le champ d'application à toutes les formations relevant de l'université des métiers.**

Le système LMD (licence-master-doctorat), qui standardise les équivalences entre les diplômes des divers pays, a ouvert les possibilités d'effectuer un séjour d'étude à l'étranger. Le développement des programmes Erasmus a également largement participé à cet essor. La France devrait proposer à ses partenaires d'en multiplier le nombre par 10 et de créer le même système pour les apprentis.

#### **DÉCISION 219**

- ▶ **Étendre les bourses de l'enseignement supérieur ainsi que l'offre de formations qualifiantes aux pays de la future Union méditerranéenne.**

#### **DÉCISION 220**

- ▶ **Créer, au sein des universités de ces pays, des départements**

**universitaires communs à un pays du Nord et un pays du Sud en liaison avec les problèmes de marché du travail au Nord et au Sud.**

## ÉLARGIR ET FAVORISER LA VENUE DES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS

L'immigration a été dans le passé et peut être dans l'avenir un puissant facteur de croissance. Elle l'est aujourd'hui dans d'autres pays : l'afflux, depuis 2004, de 600 000 Européens de l'Est au Royaume-Uni a fortement contribué à la croissance, tout comme en Espagne.

### **DÉCISION 221**

► **Accueillir davantage d'étudiants étrangers en scolarité payante.**

En 2007, les États-Unis ont accueilli environ 582 984 étudiants étrangers (contre 564 700 en 2006). En 2006, 42 % d'entre eux venaient d'Inde, de Chine, de Corée du Sud et du Japon. L'accueil des étudiants étrangers représente la première ressource extérieure des États-Unis. Outre la ressource, ils constituent le terreau de l'innovation : plus de 60 % des *start up* de la Silicon Valley ont été créées par des étudiants d'origine indienne ou chinoise.

À l'inverse, 8,5 % des étudiants américains, soit environ 223 500, ont poursuivi des études supérieures à l'étranger en 2007. Ils étaient moins de 90 000 en 1995. En 2006, ils privilégiaient le Royaume-Uni (32 000), l'Italie (22 000), l'Espagne (20 000), la France (14 000) et l'Australie (11 400) comme pays de destination.

L'Allemagne accueille des étudiants qui viennent avant tout de Chine (10,5 %) puis d'Europe de l'Est, ce qui lui rapporte une ressource de plus de 2,3 milliards d'euros pour environ 230 000 étudiants étrangers accueillis, soit à peu près le même nombre qu'en France. Les étudiants allemands à l'étranger étaient, en 2006, 10 700 au Royaume-Uni, 8 700 aux États-Unis, 6 700 en Suisse, 6 500 en France et 6 100 en Autriche.

La France doit donc se donner les moyens d'accueillir davantage d'étudiants payants dans ses universités.

### **DÉCISION 222**

► **Accueillir plus de travailleurs étrangers.**

Les pays membres de l'UE, ayant exprimé leur crainte d'une arrivée de travailleurs en provenance des nouveaux États membres lors de leur adhésion en mai 2004, ont mis en place des mesures

transitoires avant l'ouverture complète : les États membres doivent indiquer, en mai 2006, mai 2009 et mai 2011 (date à laquelle les restrictions concernant les nouveaux pays membres seront totalement levées), s'ils ouvrent leur marché du travail ou s'ils maintiennent certaines restrictions à la libre circulation des travailleurs. Seuls trois pays de l'UE (le Royaume-Uni, la Suède et l'Irlande) ont ouvert immédiatement et sans restrictions leur marché du travail. Ce fut bénéfique pour la croissance.

Le nombre de réponses positives aux demandes de permis de travail au Royaume-Uni a triplé entre 1997 et 2003. Tony Blair, lors de son arrivée au pouvoir, a lancé un grand programme dont le slogan était « l'immigration profite au Royaume-Uni ».

Selon la Commission européenne, l'ouverture a été très positive dans ces trois pays, cette main-d'œuvre étant généralement qualifiée et apportant des compétences recherchées dans les secteurs en tension. L'ouverture a aussi permis de lutter contre le travail non déclaré, d'où une plus grande conformité aux normes de travail légales, une meilleure cohésion sociale et une augmentation des recettes des États provenant des impôts et des cotisations de sécurité sociale.

Elle a permis de mieux financer les budgets et les systèmes de protection sociale des pays accueillants. L'immigration a aussi un effet positif sur la croissance si le marché du travail est assez flexible pour l'absorber. À l'inverse, s'il l'est trop, et si les conditions légales de travail ne sont pas respectées, l'immigration peut peser sur les salaires comme sur les conditions de travail. Elle peut aussi créer les conditions d'une intégration difficile si celle-ci n'est pas rigoureusement préparée.

En France, en raison de la situation démographique du pays et de la politique restrictive de l'immigration, les entreprises françaises peinent à trouver la main-d'œuvre nécessaire dans plusieurs secteurs clés de l'économie : le bâtiment, le commerce, l'industrie lourde, l'hôtellerie, la restauration, les services de santé et l'agriculture. De même, nos entreprises et nos instituts de recherche rencontrent des difficultés pour faire venir en France les meilleurs chercheurs mondiaux.

Avec la fermeture des frontières à la fin de l'année 1974, le lien entre migration et économie est devenu plus complexe : les étrangers qui résidaient et travaillaient en France ont bénéficié soudain d'un avantage comparatif. La crainte de ne pouvoir revenir en

France après un retour dans leur pays d'origine a bloqué leur mobilité et renforcé le regroupement familial. Cependant, l'affirmation d'une immigration essentiellement familiale masque la réalité : si les étrangers entrent au titre de l'immigration familiale, qui est la voie la plus sûre, les adultes (qui constituent 65 % des arrivants) intègrent le marché du travail – on estime que 75 % d'entre eux ont un emploi.

Au total, l'immigration de travail renforce la croissance en accroissant la population active et l'emploi, en soutenant la construction immobilière, donc la demande, et en augmentant les recettes fiscales. Ainsi, l'augmentation du volume d'emploi grâce à l'immigration se traduit par un effet positif et significatif sur le niveau d'activité dans l'économie, chiffré à 0,1 point de croissance pendant un an pour l'arrivée de 50 000 nouveaux migrants une année donnée.

Si l'arrivée d'immigrants ne peut être considérée comme une solution de long terme au vieillissement de la population (il faudrait un nombre extrêmement important d'immigrants – 920 000 personnes par an – pour maintenir le rapport entre actifs et inactifs), l'immigration peut permettre de remédier à des pénuries de main-d'œuvre. Elle ne peut, ni ne doit empêcher le retour à l'emploi des jeunes non qualifiés. Elle ne peut ni ne doit rendre plus difficile l'intégration des moins formés.

Des politiques doivent donc être mises en œuvre pour attirer la main-d'œuvre nécessaire sans nuire aux besoins des pays d'origine ni peser sur les salaires en France.

### **DÉCISION 223**

#### **► Simplifier la délivrance d'autorisation de travail pour les travailleurs étrangers.**

La délivrance d'autorisation de travail doit d'abord être simplifiée pour les ressortissants qualifiés des huit nouveaux pays membres encore concernés par des restrictions. La France a choisi d'assouplir progressivement les restrictions existantes. Pour 61 métiers, répartis sur 7 secteurs d'activité, l'autorisation de travail reste maintenue, mais la situation de l'emploi n'est plus opposable. La politique des quotas ne semble pas la mieux adaptée : une ouverture sur des critères de qualification plutôt que de métier serait plus appropriée. Ainsi, l'ouverture devrait être immédiate pour les diplômés d'une université d'un niveau reconnu.

- Les ressortissants des PECO (Pays d'Europe centrale et orientale), intégrés au sein de l'Union européenne ont accès à une liste de 150 métiers peu qualifiés, lesquels représentent 40 % des offres d'emploi enregistrées à l'ANPE, soit 1,4 million de postes couvrant 17 domaines professionnels sur 22.
- Les ressortissants de pays tiers n'ont accès qu'à 30 métiers très qualifiés (notamment dans le BTP et l'informatique), correspondant à 152 000 offres enregistrées à l'ANPE, soit 4 % du marché du travail.
- Enfin, les Algériens et les Tunisiens n'ont pour l'instant droit à aucune de ces dispositions, dans l'attente de la probable renégociation des accords bilatéraux du 27 décembre 1968 pour les Algériens et du 17 mars 1988 pour les Tunisiens. De même, le Sénégal, le Gabon et le Congo relèvent d'accords bilatéraux.

Les travailleurs, les chercheurs et les artistes qui viennent en France pour raison professionnelle (stage, formation, CDD, mission ponctuelle, etc.) doivent bénéficier de beaucoup plus larges facilités en matière d'octroi de visa et d'autorisation de travail selon leur compétence.

Comme en Norvège et au Royaume-Uni, les travailleurs étrangers hautement qualifiés doivent être autorisés à venir chercher du travail pour une durée déterminée sans exiger qu'ils soient en possession d'un contrat de travail ou d'une proposition d'embauche. Il faut inverser la charge de la preuve du besoin de recrutement d'un étranger pour occuper un emploi déterminé : lorsqu'une entreprise dépose une offre d'emploi à l'ANPE ou auprès des autres opérateurs du SPE (Service public de l'emploi), et si, au bout d'un certain délai (3 mois), si celle-ci n'a trouvé aucun candidat français qui lui convienne, un titre de séjour avec autorisation de travail est délivré de plein droit à un candidat étranger. Par ailleurs, une entreprise ne devra plus, si elle veut accentuer sa dimension internationale, avoir à faire la preuve qu'il n'est pas possible de trouver un équivalent français pour recruter un étranger.





## Troisième partie

# Une nouvelle gouvernance au service de la croissance

L'État ne peut et ne doit pas tout faire :  
la gouvernance est loin d'être l'affaire de  
la seule puissance publique. Elle dépend  
de la participation de tous à la prise de décision.  
Une économie moderne a besoin de travail en réseau  
et de coordination, ce qui requiert des administrations publiques  
souples et efficaces et un cadre juridique clair  
et, dans la mesure du possible, stable.



## Chapitre 1

# AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES PAR LA MAÎTRISE DES DÉPENSES

Les administrations publiques – État, collectivités territoriales, administrations sociales – collectent et dépensent chaque année plus de 1 000 milliards d'euros sur un PIB qui s'élève à environ 1 800 milliards d'euros. Ces dépenses se répartissent entre l'État (35 %), les collectivités territoriales (20 %) et les administrations sociales (45 %).

Trois facteurs distinguent la France de ses partenaires européens :

- le poids élevé des dépenses publiques : rapportées au PIB, elles étaient les plus élevées de la zone euro en 2007 ;
- le dynamisme remarquable de ces dépenses : à la différence des pays scandinaves qui, en 10 ans, les ont considérablement réduites ;
- la persistance de déficits publics importants : ce qui nous distingue de nos partenaires, y compris ceux qui ont des dépenses publiques élevées comme les pays d'Europe du Nord.

Entre 1980 et 2007, les dépenses publiques ont progressé d'environ 8 points de PIB, soit une hausse plus forte que dans la plupart des autres grandes économies de l'Union européenne. La tendance moyenne observée ces 15 dernières années révèle ainsi une progression annuelle en volume d'environ 2 % du PIB.

Les recettes des impôts étant inférieures aux dépenses, la dette a mécaniquement augmenté : représentant 20,7 % du PIB en 1980, et 35,2 % en 1990, elle atteint aujourd'hui 65,9 % du PIB, soit 1 218 milliards d'euros. L'augmentation des charges de la dette absorbera, en 2008, près de 15 % du budget de l'État, soit presque 70 % du produit de l'impôt sur le revenu. Les intérêts de la dette représentent ainsi, avec près de 40 milliards d'euros, la deuxième

dépense de l'État, juste après l'enseignement scolaire (environ 60 milliards d'euros). Une partie des dépenses publiques des dernières décennies a donc *de facto* été transférée vers les contribuables à venir.

À cette dette explicite s'ajoute une dette dite « implicite », représentant le financement des engagements futurs des administrations comme les retraites. Elle est évaluée aujourd'hui entre 400 et 1 000 milliards d'euros.

Compte tenu du niveau déjà élevé des prélèvements obligatoires (44,2 % en 2006), toute augmentation des impôts pour financer cette dette risquera donc d'avoir un effet dépressif sur l'activité, et de réduire la compétitivité des acteurs économiques au vu des taux pratiqués par nos voisins.

#### **Le retour de la croissance passe donc par une plus grande efficacité des dépenses publiques.**

Cette maîtrise des dépenses est urgente. Une augmentation d'un point des taux d'intérêt entraînerait 10 milliards d'euros de dépenses supplémentaires. Elle est notamment nécessaire pour que le financement des investissements indispensables à la croissance prévus par le présent rapport soit soutenable.

#### **OBJECTIF Avoir une vision à moyen terme de la maîtrise des dépenses**

Le cadrage pluriannuel des finances publiques constitue un instrument essentiel pour la mise en œuvre d'une politique de maîtrise des dépenses publiques.

#### **DÉCISION 224**

- ▶ **Supprimer, dans la Constitution, la distinction entre PLFSS (projet de loi de financement de la Sécurité sociale) et PLF (projet de loi de finances), afin que l'ensemble fasse l'objet d'un examen conjoint et soit soumis aux mêmes votes.**

#### **DÉCISION 225**

- ▶ **Définir sur ce périmètre une norme de dépense sur 3 ans à la place d'un solde budgétaire annuel.**

Cette norme devra être inscrite dans une loi organique afin de s'imposer au législateur et contraindre les évolutions et modifications éventuelles sur 3 ans.

#### **DÉCISION 226**

- ▶ Interdire l'endettement pour les opérateurs de l'État afin de limiter les risques de déport et imposer une présentation consolidée systématique des dépenses de l'État et de ses opérateurs.

#### **DÉCISION 227**

- ▶ Définir, pour l'assurance maladie, des crédits limitatifs (en aménageant des crédits évaluatifs limités en cas de crise sanitaire).

**OBJECTIF** Évaluer systématiquement le coût et l'impact de l'action publique

#### **DÉCISION 228**

- ▶ Évaluer les services de l'État (école, université, hôpital, administration) et rendre publique cette évaluation à laquelle devront participer les usagers.

#### **DÉCISION 229**

- ▶ Faire évaluer tout agent direct ou indirect d'un service public (professeur, fonctionnaire, médecin) par ses supérieurs mais aussi les usagers. Différents organismes d'évaluation pourront être mis en concurrence.

#### **DÉCISION 230**

- ▶ Procéder à une évaluation approfondie de l'efficacité des dépenses fiscales et sociales dont le montant dépasse un certain seuil.

## Chapitre 2

# ENCOURAGER UN ÉTAT STRATÈGE ET EFFICIENT

### SIMPLIFIER ET STABILISER LES NORMES

#### **OBJECTIF Simplifier les normes**

La norme s'imposant à la collectivité nationale souffre d'une division inintelligible entre les différents instruments : directive, loi, règlement, circulaire, etc. En résultent beaucoup d'imprécisions, de temps perdu et d'inefficacité. La coordination entre la norme nationale et la norme européenne est mal organisée. Cette complexité du droit crée une insécurité juridique préjudiciable aux citoyens, notamment les plus modestes, aux entreprises et à la croissance. Un droit incertain inhibe les initiatives des entrepreneurs, d'autant plus s'ils sont jeunes et veulent innover.

La situation devient critique : le volume des textes applicables a triplé en 10 ans, la moitié d'entre eux au moins n'étant pas appliqués. Face à cette accumulation, le Parlement n'est pas encore armé pour exercer son contrôle.

Ces problèmes ont un impact direct sur la croissance : les « coûts » engendrés par la complexité normative ont ainsi été évalués par la Commission européenne à 3 % du PIB européen, tandis que l'OCDE les chiffre à 3/4 % du PIB selon les pays.

Pour la France, ce coût est estimé à 60 milliards d'euros. Toutes les enquêtes internationales citent d'ailleurs la complexité, l'instabilité et l'imprévisibilité normatives parmi les handicaps majeurs de la France : comment investir ou embaucher dans un pays qui change en moyenne 10 % de ses codes chaque année, qui a modifié 37,7 % du code général des impôts et plus de 40 % du code du travail au cours des deux seules dernières années ?

#### **DÉCISION 231**

- **Faire évaluer *ex ante* et *ex post* tout projet de loi et de règlement, ainsi que les principaux textes communautaires.**

Tout projet de réglementation devra donner lieu à une évaluation des dispositifs déjà existants, afin de démontrer clairement son

apport et son utilité. L'étude d'évaluation sera vérifiée par le Secrétaire général du gouvernement et signée par le ministre, avant d'être transmise au Parlement. Cette obligation, aujourd'hui rarement respectée malgré les nombreuses instructions des Premiers ministres, doit figurer dans un texte d'une valeur supérieure à la loi, c'est-à-dire une loi organique à laquelle renverra un alinéa de l'article 39 de la Constitution.

Le Royaume-Uni, l'Espagne et la plupart de nos partenaires européens ont mis en place de tels dispositifs. Au Royaume-Uni par exemple, toute proposition de texte soumise au Parlement est accompagnée d'une évaluation, qui se fonde en partie sur les consultations menées préalablement sur Internet durant 12 semaines au minimum. La Commission européenne respecte également cette discipline.

Chaque année, l'évaluation des réformes inscrites dans la loi de finances et la loi de financement de la Sécurité sociale devra être disponible dès la fin du mois de juin afin d'être correctement utilisée lors du débat parlementaire annuel après avoir été rendue publique.

#### **DÉCISION 232**

- ▶ **Créer, sur le modèle du « *Committee for better regulation* » britannique, un Comité pour une meilleure gouvernance chargé de faire chaque trimestre des propositions publiques sur les simplifications administratives et législatives opportunes.**

Ce Comité proposera des suppressions de dispositions législatives ou réglementaires devenues obsolètes. Composé aux trois quarts de représentants de la société civile, il sera placé directement auprès du président de la République et du Premier ministre.

Ces derniers devront répondre dans un délai d'un mois sur la suite à donner aux suggestions de simplification qui leur sont présentées.

#### **DÉCISION 233**

- ▶ **Charger ce Comité de procéder au réexamen de toutes les lois antérieures à 1970, au vu des difficultés constatées par les ménages et les entreprises.**

#### **DÉCISION 234**

- ▶ **Informé chaque mois le Parlement de la mise en œuvre des textes votés.**

La Commission des lois, disposant au besoin du Conseil d'État pour l'assister, convoquera le ministre compétent pour entendre un rapport sur les retards éventuels. L'audition sera publique.

#### **DÉCISION 235**

► **Codifier la procédure consultative pour l'unifier et la simplifier.**

Instaurer la possibilité de remplacer toute procédure consultative par une saisine du Conseil économique et social. Celui-ci sera chargé de l'organiser en son sein et à l'extérieur dans un délai de 4 mois. Si nécessaire, le Conseil supérieur de la fonction publique pourra simultanément être saisi dans les mêmes conditions pour organiser la consultation auprès des personnels.

#### **DÉCISION 236**

► **Publier immédiatement les décrets, dont le projet aura été soumis à la consultation, en même temps que le projet de loi.**

#### **OBJECTIF Régler les conflits normatifs**

En tant que membre de l'Union européenne, la France est tenue de participer activement à l'élaboration des directives européennes, de les transposer dans son droit interne.

#### **DÉCISION 237**

► **Mieux connaître les intérêts économiques, sociaux et financiers du pays avant toute négociation européenne.**

Dès l'élaboration par la Commission européenne d'une proposition de directive, ainsi que lors de sa négociation au Conseil de l'Union et au Parlement européen, l'Administration et le gouvernement devront définir les points majeurs à obtenir dans la négociation. Dès l'envoi, par la Commission européenne, d'une proposition de texte communautaire, le Conseil d'État devra, pour sa part, rendre public un avis avant la première réunion de négociation au sein du Conseil de l'Union comme au sein du Parlement européen.

#### **DÉCISION 238**

► **Transposer toute directive européenne dans les plus brefs délais, sans exception.**

L'analyse des expériences européennes en matière de transposition des directives européennes montre que plusieurs États membres, tels que le Danemark ou le Royaume-Uni, ont su maintenir un déficit de



transposition faible, tandis que d'autres, comme l'Irlande ou l'Italie, ont réussi à le réduire significativement sur une période récente.

L'absence de transposition dans les délais impartis induit un risque juridique qui peut s'avérer extrêmement coûteux, pour les entreprises comme pour les collectivités publiques. Une fois passée la date limite de transposition, toute directive peut en effet être invoquée devant le juge national, celui-ci écartant l'application de la loi nationale contraire à la directive.

## ALLÉGER ET DYNAMISER L'ADMINISTRATION

**OBJECTIF Réorganiser les structures politico-administratives pour simplifier et réduire les coûts**

### **DÉCISION 239**

- ▶ **Renforcer la capacité d'arbitrage du président de la République et du Premier ministre en rattachant à Matignon, outre un Secrétariat général du gouvernement considérablement renforcé en juristes et légistes, un ministre d'État en charge d'un Office du budget.**

Cet office réunira les directions en charge du budget, celle de la Sécurité sociale et celle de la fonction publique. Il sera en charge des fonctions suivantes :

- préparer le budget de l'État ;
- s'assurer de la compatibilité et de la cohérence de l'ensemble des politiques publiques ;
- veiller à la conformité des projets de loi avec les objectifs de la loi budgétaire pluriannuelle ;
- coordonner les achats de l'État ;
- définir la stratégie financière de l'État.

Il devra avoir son équivalent au Parlement.

Par ailleurs, le Secrétariat général du gouvernement devra être considérablement renforcé en expertises juridiques nationales et européennes.

**OBJECTIF Simplifier l'organisation gouvernementale**

Les ministres sont souvent trop nombreux, cela augmente le risque de compétences croisées et crée ainsi les conditions de conflits constituant des freins à la croissance.

### **DÉCISION 240**

►  **Limiter par une loi organique le nombre des ministres.**

Une loi organique devra fixer le nombre de ministres au nombre d'une douzaine au minimum et d'une vingtaine au maximum. Un gouvernement pourra ensuite compter autant de ministres délégués et de secrétaires d'État que souhaité.

Il est essentiel de limiter le nombre de ministères et le nombre de compétences partagées entre ministres afin de réduire les procédures interministérielles inutiles. En cas de compétences partagées, il conviendra de désigner un ministre chef de file.

Les cabinets ministériels (actuellement 700 conseillers) devront dans le même temps être drastiquement limités.

La même loi organique pourra fixer le nombre de directions d'administrations centrales de chaque ministère.

### **DÉCISION 241**

►  **Prévoir pour chaque ministère un directeur juridique, un directeur des affaires européennes, un directeur des ressources humaines et des directeurs de projet, dans l'esprit de la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances).**

## **OBJECTIF Simplifier l'administration**

### **DÉCISION 242**

►  **Exiger des services de l'État qu'ils répondent systématiquement, rapidement et de manière formelle à toute question de droit posée par un citoyen ou une entreprise.**

Les administrés pourront se prévaloir de cette réponse devant les juridictions jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par un acte réglementaire. Cette pratique, qui existe déjà en droit fiscal, en droit social, porte le nom de « rescrit » : elle assure une sécurité juridique forte et garantit ainsi un état de droit et une stabilité nécessaires à la croissance.

### **DÉCISION 243**

►  **Regrouper les autorisations requises pour les activités et les démarches des entreprises et ménages en une seule administration ou collectivité publique.**

Pour commencer, entreprendre de regrouper progressivement

en guichets uniques les activités et les structures en contact avec le public des différentes administrations et collectivités publiques.

## STIMULER LES PERFORMANCES DES ADMINISTRATIONS

### **OBJECTIF Généraliser l'e-administration**

L'impact de l'administration électronique dépasse désormais largement l'enjeu de l'amélioration de la performance administrative : l'e-administration joue un rôle bien plus général sur le climat général des affaires, sur les coûts administratifs supportés par les entreprises et les particuliers ainsi que sur l'amélioration de la qualité et de la valeur ajoutée des services.

Les dépenses engagées par l'État en la matière sont estimées aujourd'hui à environ 3 milliards d'euros par an, à la fois en matière fiscale, en matière budgétaire et comptable, et enfin plus récemment en ce qui concerne la paye des fonctionnaires.

Ces programmes seront toutefois porteurs de gains de productivité administrative s'ils s'accompagnent d'une transformation des procédures.

Par exemple, le projet « Chorus » de refonte des applications budgétaires et comptables de l'État, lancé dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), a donné lieu à un gain « mécanique » de productivité dans les Trésoreries générales et surtout à une profonde réorganisation des méthodes de travail et des organisations : regroupement des utilisateurs, comparaisons et alignement sur les meilleures pratiques, généralisation de services facturiers. De même, le projet d'Opérateur national de paye escompte un retour financier positif dès la deuxième année d'exploitation par réduction des coûts.

### **DÉCISION 244**

#### **► Réorganiser la gestion des projets.**

La fonction informatique au sein de l'État est trop souvent considérée comme une fonction d'intendance, alors qu'elle est devenue stratégique. Bien que les directeurs informatiques des établissements bancaires soient aujourd'hui fréquemment membres du comité exécutif, ils restent toujours régis dans l'administration par un décret de 1971.

**La modernisation de la gestion des projets passera par les actions suivantes :**

- Reconnaître aux chefs de projet un statut qui transcende les clivages administratifs et fasse reconnaître l'importante part de risque d'une telle fonction.
- Externaliser l'exploitation et la maîtrise d'œuvre autant que possible.
- Renforcer la formation des futurs utilisateurs, une tâche cruciale encore trop souvent sous-estimée (10 à 15 % du budget des grands projets y est généralement consacré, contre 30 % en moyenne dans le secteur privé).

**DÉCISION 245**

► **Accélérer la dématérialisation des procédures.**

- Accélérer la dématérialisation de la plus grande partie des procédures administratives, des services publics et des activités de relation entre les administrations publiques et les citoyens.
- Assurer l'inter-opérabilité des systèmes informatiques et le partage des données des administrations publiques.
- Privilégier le canal Internet pour les transactions entre administrations publiques et citoyens (sauf exceptions pour les services où une interlocution directe est préférable).
- Organiser un réseau de points d'accès aux administrations et aux services publics à disposition des citoyens qui n'ont pas d'accès à Internet personnel (guichet unique du citoyen ou partage des *front offices*).

**DÉCISION 246**

► **Lancer 10 nouveaux programmes majeurs d'e-administration visant à dégager au total 15 milliards d'euros d'économies par an pour l'État.**

L'e-administration doit se mettre au service des citoyens, et non plus seulement servir à gérer les contribuables.

Doivent donc être lancés 10 programmes portant sur :

- le recouvrement des cotisations sociales (réseau unique ACOSS, Unedic) ;
- les recrutements aux emplois publics (Bourse numérique de l'emploi commune aux trois fonctions publiques qui pourrait ensuite être ouverte aux propositions du secteur privé) ;

- les simplifications des procédures administratives (avec un objectif de réduction de 25 % du coût des démarches administratives demandées aux entreprises) ;
- le guichet unique virtuel agréant les services des différentes administrations ;
- la facturation (traitement centralisé et dématérialisé des factures, dématérialisation des flux entre administrations, sécurisation des données) ;
- la justice numérique, assurant une transparence de l'information aux justiciables ;
- les services à la personne (dématérialisation du Chèque emploi service universel, le CESU) ;
- la mobilité géographique et le logement (Bourse Internet du logement social) ;
- la numérisation du patrimoine culturel ;
- la diffusion internationale du patrimoine culturel.

Il pourrait être envisagé d'y ajouter l'établissement d'un compte administratif numérique pour chaque citoyen et chaque entreprise afin d'éviter les formalités redondantes, avec l'aval de la CNIL, la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

#### **DÉCISION 247**

► **Réformer les grands corps de l'État.**

Les grands corps d'inspection – économique, financier et technique – seront regroupés selon des lignes de métiers correspondant aux exigences de l'économie moderne : finances, énergie, infrastructures numériques, santé, etc.

Ils seront composés de fonctionnaires choisis par concours après 5 années minimum d'exercice dans la fonction d'administrateur dans le même secteur.

Le recrutement dans les hautes juridictions administratives, financières et judiciaires (en veillant strictement au respect de leur indépendance) sera effectué selon les mêmes principes.

#### **DÉCISION 248**

► **Développer des agences pour remplir les missions opérationnelles de prestations de service.**

Plusieurs dizaines de structures coexistent aujourd'hui en France sous la dénomination d'« agence », au statut juridique et au fonctionnement souvent très différents : par exemple l'Agence de l'eau,

l'Agence France Trésor, l'Agence des participations de l'État, etc. Il s'agit soit d'établissements publics administratifs, soit d'établissements publics à caractère industriel et commercial, soit de groupements d'intérêt public, soit enfin de services à compétence nationale : tous disposent de prérogatives très différentes et d'une autonomie de gestion très variable selon les cas. Par exemple, certaines assurent à la fois les missions de conception et de mise en œuvre de la politique dont elles ont la charge. D'autres se limitent à la stricte mise en œuvre de politiques publiques arrêtées au niveau ministériel.

Au Royaume-Uni, le développement des agences a permis à la fois de moderniser le statut de la fonction publique et de décentraliser la responsabilité en matière de recrutement et de négociations salariales. Ces agences ont ainsi permis de moduler la gestion des ressources humaines à l'aune d'objectifs et de cibles de performance, fondés sur la base d'indicateurs objectifs. Les agences ne sont donc en rien une étape vers la privatisation du service public : elles sont avant tout une façon de mieux le gérer, et donc d'en assurer la pérennité.

La France doit suivre cet exemple : le gouvernement nommera les directeurs des agences. Il leur fixera des objectifs chiffrés et en contrôlera les résultats. En particulier, le partage des responsabilités, le processus d'allocation des ressources et la gouvernance seront très clairement précisés dans un contrat d'objectifs signé entre le ministre concerné et chaque agence, ce qui permettra un contrôle de cette dernière et une responsabilisation de ses dirigeants sur la base des résultats obtenus.

Pour exercer ce contrôle, un « conseil de surveillance » pourra être mis en place au sein de chaque agence. Il devra compter en son sein des représentants des usagers, de façon à ce que la qualité du service final puisse être pleinement prise en compte dans le contrôle de la réalisation des objectifs. Le directeur d'agence pourra venir indistinctement de l'administration ou du secteur privé. Il devra répondre de la réalisation des objectifs devant son autorité de tutelle, avec une rémunération en partie indexée sur les résultats.

La mise en place d'agences n'implique pas de créer un nouveau statut juridique. Au Royaume-Uni, les agences, qui emploient 77 % des fonctionnaires du pays, n'ont pas la personnalité morale. Aussi n'est-il pas proposé d'élaborer un modèle juridique unique, ni même de créer une catégorie nouvelle de personnalité morale.

Les agents actuels auront le choix entre la conservation de leur statut de droit public et un nouveau contrat, de droit public ou de droit privé, selon les fonctions et responsabilités de l'agence. Les nouveaux agents seront embauchés sous ce nouveau contrat ou sous le statut de la fonction publique, selon la décision des responsables de l'agence, en fonction de l'intérêt des usagers.

Des agences seront créées pour :

- La gestion de l'impôt ;
- La tenue de la comptabilité publique ;
- Le conseil et l'assistance aux entreprises de moins de 20 salariés ;
- L'INSEE ;
- La protection civile ;
- L'administration pénitentiaire.

Dans un second temps, ce dispositif pourra être étendu à la gestion des principaux services sociaux, en incluant les partenaires sociaux au conseil de surveillance.

Il pourra également être envisagé de regrouper en Agence tous les intervenants de la formation professionnelle, de la politique du logement et de la politique de la ville.

#### **DÉCISION 249**

- ▶ **Compenser la création de tout nouvel organisme par des réductions d'effectifs proportionnées et attribuer à tout nouvel organisme une durée de vie limitée et reconductible sur preuve.**

**OBJECTIF Réduire les dépenses d'intervention les moins efficaces et les moins utiles à la croissance**

#### **DÉCISION 250**

- ▶ **Procéder au réexamen systématique des crédits budgétaires en matière d'aide aux entreprises, d'aides à l'emploi et d'aides au logement au regard des conclusions de la Révision générale des politiques publiques.**

La France se situe nettement au-dessus de la moyenne de l'OCDE en matière de dépense publique sur ces politiques sans que leur utilité soit démontrée. Des restructurations importantes peuvent ainsi être conduites sans nuire pour autant à la qualité des prestations fournies. À titre d'exemple, les aides personnelles au logement devront être réorientées en vue de permettre l'accession à la propriété des plus modestes.

**OBJECTIF Élargir l'externalisation de certaines activités annexes du secteur public**

Les activités publiques confiées partiellement ou totalement au privé couvrent aujourd'hui la maintenance des routes, les cantines scolaires, le service funéraire, etc.

L'externalisation pourra s'étendre à plusieurs missions de support (ressources humaines, systèmes d'information, aménagement des bâtiments publics, formation professionnelle des agents publics). La réforme en cours des partenariats public-privé pourra offrir un cadre juridique complémentaire aux formes classiques (concessions de service public, bail emphytéotique).

Les contrats d'externalisation doivent s'inscrire dans un cadre de bonnes pratiques :

- Répondre aux préoccupations des syndicats au travers d'un cadre prédéfini et d'un dispositif de protection des salariés, si, comme il est souhaitable, on externalise les personnels en même temps que l'activité ;
- Solliciter sur des bases régulières les attentes des usagers en matière de services ;
- Demander l'élaboration d'un rapport annuel sur l'externalisation ;
- Mettre en place des systèmes de gestion par comptabilité d'exercice ;
- Mettre en place des procédures d'achat flexibles ;
- Attirer des managers expérimentés pour gérer les contrats d'externalisation, payés aux taux du marché, avec des primes liées à la performance et la réalisation des objectifs.

En général, les gains financiers attendus pour le budget de l'État sur une opération d'externalisation doivent être de 20 % à 40 % sur la durée de vie du contrat.

**OBJECTIF Regrouper au siège de la région les services déconcentrés de l'État**

Les administrations d'État impactées par la décentralisation n'ont pas toujours réduit leurs effectifs et leur organisation est restée inchangée. Par exemple, en dépit du désengagement progressif de l'État du domaine routier, les effectifs de la Direction générale des routes (DR) et des services des directions départementales de l'équipement correspondants n'ont diminué que de 15 % entre 1981 et 2006, alors que, compte tenu des compétences



transférées, en particulier aux départements, les services de l'État auraient pu procéder à une réduction de plus de 50 000 emplois.

#### **DÉCISION 251**

- ▶ **Les transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales doivent être accompagnés d'un abandon effectif de la mission correspondante par les services de l'État, et du redéploiement de l'intégralité des agents de l'État concernés, pour éviter les doublons entre les actions de l'État et des collectivités territoriales.**

L'État devra ainsi concentrer au niveau régional l'essentiel de ses cadres décentralisés et supprimer autant que possible les services en département. Les audits conduits dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques permettront de déterminer de façon précise les services de l'État redondants avec les services des collectivités territoriales, qu'il conviendra de supprimer.

#### **DÉCISION 252**

- ▶ **Utiliser les gains de productivité définis plus haut pour mettre en œuvre de manière systématique le principe du non-remplacement de deux fonctionnaires sur trois partant à la retraite, sans nuire à la qualité des services.**

Le non-remplacement de deux fonctionnaires sur trois partant à la retraite ne représente qu'environ 40 000 postes par an sur un nombre total de 2,5 millions, soit moins de 2 % du nombre total. Il est donc possible d'y parvenir tout en améliorant la qualité du service rendu : cela implique de mettre en œuvre les recommandations précédentes, celles de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) sur les réorganisations et des procédures administratives entièrement numérisées.

Cette exigence d'efficacité devra être observée pour les trois fonctions publiques.

## **VALORISER LES AGENTS PUBLICS**

### **OBJECTIF Changer le mode de rémunération des fonctionnaires**

La masse salariale augmente aujourd'hui mécaniquement du fait de l'avancement automatique (phénomène du Glissement – Vieillesse – Technique GVT) et des mesures générales décidées en matière de

rémunération. Une hausse de 1 % du point fonction publique a ainsi un coût annuel supérieur à 1,6 milliard d'euros sur les trois fonctions publiques (d'État, territoriale et hospitalière). A contrario, l'individualisation des rémunérations est aujourd'hui très rare.

#### **DÉCISION 253**

- ▶ **Permettre, dans le cadre des négociations sociales, aux employeurs publics, de déterminer les conditions de rémunération de leurs agents et revoir progressivement l'avancement automatique pour augmenter la part des promotions au choix.**

#### **DÉCISION 254**

- ▶ **Moderniser progressivement les modes de rémunération publics en mettant en place des primes liées à la performance (collective et individuelle) des agents.**

#### **DÉCISION 255**

- ▶ **Consacrer le tiers des économies faites par les progrès de productivité dans la gestion et par la suppression des gaspillages à l'augmentation des rémunérations des fonctionnaires.**

### **OBJECTIF Modifier progressivement les modes de recrutement et de gestion des carrières dans la fonction publique**

En Suède, au Royaume-Uni, en Italie, au Portugal et dans la plupart des pays de l'Union européenne, l'essentiel des agents publics est embauché dans un cadre contractuel, dans des conditions proches de celles du secteur privé. La fonction publique de carrière est réservée aux emplois stratégiques (sur un périmètre plus restreint que celui de nos administrations centrales) et à la diplomatie dans son ensemble.

#### **DÉCISION 256**

- ▶ **Assurer aux responsables des agences la liberté de choix entre les deux modes de recrutement, sans remettre en cause le statut des personnels en place.**

#### **DÉCISION 257**

- ▶ **Instituer, dans toute la fonction publique, une gestion managériale, dynamique et flexible des personnels.**

## Chapitre 3

# CLARIFIER LA DÉCENTRALISATION POUR EN ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ

### **OBJECTIF Simplifier l'organisation territoriale**

La France compte plus de 36 000 communes, 100 départements, 26 régions et plus de 2 580 Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, qui viennent s'ajouter aux ministères, aux services déconcentrés de l'État et à la quarantaine d'autorités administratives indépendantes créées depuis 1978.

Conçue pour renforcer la démocratie (au total, on recense près de 500 000 fonctions électives dans ces différentes collectivités décentralisées) et améliorer le fonctionnement administratif, la décentralisation est devenue un facteur de confusion, tant les compétences partagées sont nombreuses et paralysantes, et génératrices de coûts supplémentaires, notamment de fonctionnement.

Les redondances et chevauchements de compétences entre les divers échelons territoriaux créent à la fois un éclatement de la responsabilité, la paralysie de la décision, et la déroute de l'administré.

L'acte II de la décentralisation, constitué de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, et des lois organiques de 2003 et 2004, n'a donc pas achevé la nécessaire restructuration de nos collectivités territoriales autour de régions fortes et peu nombreuses, plus particulièrement en charge du développement économique et de la formation professionnelle ; et d'intercommunalités affirmées, notamment des agglomérations, dont la population moyenne devra se situer dans une fourchette comprise entre 60 000 et 500 000 habitants afin d'atteindre la taille critique qui permet de diminuer le coût des services publics locaux pour le citoyen.

Le temps est donc venu de passer à cette troisième étape. Cette réforme doit se faire selon un double principe : répartir clairement les compétences entre les collectivités, et accorder à chaque niveau de collectivité des ressources précises.

### **DÉCISION 258**

#### **► Renforcer les régions.**

Les régions doivent être renforcées significativement dans leurs compétences traditionnelles (développement économique, formation professionnelle) au détriment du département. Dans ces domaines, une action concentrée et un pilotage unique sont gages d'efficacité.

### **DÉCISION 259**

#### **► Transformer les intercommunalités en « agglomérations », entités de niveau constitutionnel.**

La France se caractérise par la plus faible taille moyenne des communes, avec 1 600 habitants, contre 55 200 au Danemark, 34 900 aux Pays-Bas, 31 100 en Suède, 12 100 en Finlande, 10 500 en Norvège, 7 200 en Italie et 5 300 en Espagne.

Contrairement à un État comme les Pays-Bas où le Parlement a décidé de supprimer certaines communes et d'en créer de nouvelles, la France a préféré la voie de la fusion volontaire. La loi de 1971 visant à favoriser les fusions et regroupements de communes n'a eu toutefois que des effets très limités.

L'intercommunalité a eu plus de succès : près de 85,5 % de la population et 90 % des communes sont membres d'un Établissement public de coopération intercommunal (EPCI) à fiscalité propre. Le développement de l'intercommunalité s'est traduit par une augmentation massive des dépenses de fonctionnement sans donner lieu aux économies d'échelle que le contribuable local est en droit d'attendre. Entre 2000 et 2004, les moyens des EPCI ont augmenté de 8,3 milliards pour le produit fiscal et 1,11 milliard pour la Dotation globale de financement (DGF), soit 9,41 milliards au total, créant une nouvelle administration territoriale. L'augmentation de la DGF, c'est-à-dire des moyens accordés par l'État, a été absorbée pour moitié au moins par les charges des structures administratives et non par la production de services nouveaux.

Les intercommunalités doivent se transformer progressivement en « agglomérations » ayant une existence constitutionnelle.

Ce qui implique de :

- Passer de la fiction de l'établissement public à l'institution d'une collectivité territoriale constitutionnelle, l'agglomération d'une nouvelle collectivité ;

- Élire les présidents et les conseillers d'agglomérations au suffrage universel ;
- Transférer à l'agglomération la charge de répartir les dotations aujourd'hui versées directement par l'État aux communes et aux intercommunalités ;
- Diminuer la dotation globale de financement des communes refusant de fusionner en une agglomération ;
- Majorer la dotation globale de financement des agglomérations récupérant des compétences communales.

### **DÉCISION 260**

#### **► Faire disparaître en dix ans l'échelon départemental.**

Ces intercommunalités renforcées doivent pouvoir attirer vers elles certaines des compétences actuellement exercées par les départements. Ce transfert sera de droit si l'intercommunalité en fait la demande. L'objectif est de constater à dix ans l'inutilité du département, afin de clarifier les compétences et réduire les coûts de l'administration territoriale.

La composition du Sénat devra tenir compte des régions et des agglomérations. En s'inspirant de la composition de la délégation française au Comité des Régions à Bruxelles (sur 24 membres, il y a 12 représentants des régions, et 12 représentants des départements et des communes), les sénateurs devront pour moitié être désignés par les régions.

### **DÉCISION 261**

#### **► Clarifier les prérogatives de chaque collectivité publique.**

L'enchevêtrement des compétences entre les collectivités territoriales elles-mêmes, et entre celles-ci et l'État, crée des surcoûts et des difficultés pour nombre de prestations sociales et de services publics. Par exemple, en matière d'emploi, l'État fixe les grandes lignes de la politique de l'emploi, gère l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), et détermine le montant des allocations chômage ; les départements assurent le financement du revenu minimum d'insertion, dont l'État continue de définir le montant et les bénéficiaires ; les régions s'occupent du développement économique et de la formation professionnelle ; les communes peuvent accorder des aides sociales aux chômeurs pour l'accès au logement, les tarifs des cantines scolaires ou les transports.

Il est donc essentiel de réduire et si possible de supprimer les compétences partagées, de déterminer une collectivité chef de file pour chaque domaine et de vérifier que les collectivités perdant des compétences transfèrent l'intégralité des agents et des ressources concernés.

**OBJECTIF Promouvoir une gestion budgétaire performante des collectivités territoriales**

**DÉCISION 262**

- ▶ **Maintenir la dotation globale de fonctionnement en volume (qui représente aujourd'hui pratiquement le tiers des ressources locales), et la moduler en fonction des résultats des intercommunalités.**

**DÉCISION 263**

- ▶ **Privilégier l'autonomie budgétaire plutôt que l'autonomie fiscale pour inciter les électeurs à mieux contrôler les dépenses des collectivités locales.**

Pour permettre une plus grande lisibilité des impôts locaux, il faudrait que sur la feuille d'impôts de chaque contribuable figure une présentation de l'évolution dans le temps des impôts locaux qu'il paie, ainsi qu'une comparaison de ces taux avec la moyenne nationale et avec les taux applicables dans les collectivités voisines.

**DÉCISION 264**

- ▶ **Définir un objectif de croissance pour les dépenses des collectivités territoriales et prendre en compte le respect des objectifs fixés dans la répartition des dotations de l'État.**

Cet objectif doit, à court terme, ne pas être supérieur à l'inflation. Certes, les départements ont à financer des dépenses qui sont, pour certaines, évolutives (une fraction des dépenses publiques liées au handicap et à la dépendance) ; mais les marges de manœuvre existent.

**DÉCISION 265**

- ▶ **Développer des indicateurs de performance des services publics locaux.**

L'Italie, la Norvège ou le Royaume-Uni y recourent ; l'OCDE le

recommande. Ces dispositifs d'évaluation sont particulièrement utilisés dans le domaine de l'éducation, de la santé, du transport, ou de la protection sociale. La diffusion de ces informations constitue une incitation à la performance, ainsi que l'échange des bonnes pratiques.

#### **DÉCISION 266**

- ▶ **Établir et rendre publics des coûts standards moyens, par type de collectivité locale et par fonction, pour mettre en évidence les gaspillages.**

#### **DÉCISION 267**

- ▶ **Désindexer l'ensemble des dotations de l'État aux collectivités territoriales pour en assurer une maîtrise et une allocation plus efficace.**

## Chapitre 4

# RESPONSABILISER LES ADMINISTRATIONS SOCIALES ET MIEUX MAÎTRISER LES DÉPENSES DE SANTÉ

Les administrations de sécurité sociale représentent environ 45 % de la dépense publique et plus de la moitié de sa croissance. Cette tendance lourde est avant tout liée aux dépenses de retraite et de santé.

Pour les faire participer à l'évolution générale de maîtrise des dépenses publiques, il faut définir un objectif de croissance des dépenses publiques de santé. Un objectif de croissance au plus égale à 1 % en volume, s'il ne paraît pas déraisonnable, nécessite néanmoins des mesures fortes.

### **OBJECTIF Moduler certaines prestations sociales en fonction du revenu**

#### **DÉCISION 268**

##### **► Conditionner les prestations familiales aux revenus des ménages.**

Cette mesure rendra la politique familiale plus redistributive et permettra de réduire le coût des politiques familiales de 2 milliards d'euros.

#### **DÉCISION 269**

##### **► Moduler la franchise médicale en fonction du revenu.**

7,5 millions de personnes financent chaque année elles-mêmes (« reste à charge ») plus de 500 euros pour leur santé. Les ménages sans aucune couverture complémentaire (8,5 % des assurés, soit 5 millions de personnes) sont peu nombreux et fortement concentrés chez les personnes âgées (11 % pour la tranche 65-79 ans et 14,8 % pour les 80 ans et plus) et les ménages modestes (19,4 % pour les chômeurs). Les titulaires de la CMU bénéficient d'une exonération totale du ticket modérateur et des participations forfaitaires, mais les ménages se situant juste au-dessus de ce niveau de ressources sont pénalisés ou peuvent être enclins à renoncer aux soins.



La franchise forfaitaire annuelle doit être progressivement modulée en fonction du revenu, tout en restant plafonnée et forfaitaire.

## **OBJECTIF Une meilleure gouvernance d'ensemble**

### **DÉCISION 270**

- ▶ **Renforcer l'action du comité d'alerte de l'assurance maladie, qui a fait la preuve de son efficacité, en fixant ses réunions à dates fixes et en confirmant l'indépendance de ses membres, par exemple en associant le Parlement à leur nomination.**

### **DÉCISION 271**

- ▶ **Clarifier le rôle respectif des administrateurs (gestion) et des partenaires sociaux (orientations stratégiques, conseils de surveillance) dans les organes de direction des caisses de sécurité sociale.**

### **DÉCISION 272**

- ▶ **Généraliser les Agences régionales de santé (ARS).**

La première expérimentation est prévue en 2008, par la fusion des agences existantes (Agences régionales de l'hospitalisation, Direction départementale des affaires sanitaires et sociales, Direction régionale des affaires sanitaires et sociales, Unions régionales des caisses d'assurance maladie) ; elles seront chargées de la connaissance et du suivi de l'état et des besoins sanitaires locaux, de la veille et de la gestion des crises sanitaires ; de la planification et de l'organisation de l'offre de soins. Cela permettra de fluidifier les parcours de soins (articulation médecine de ville, maisons de santé, services d'urgence hospitalière), de rationaliser les investissements et les moyens (synergies, regroupements, fusion ou mutualisation des moyens entre structures publiques et privées) et de mettre en cohérence les politiques de santé conduites sur le territoire pour éviter les redondances, responsabiliser clairement les acteurs et régler au bon niveau les éventuels conflits de compétences ou d'ambitions concurrentes.

### **DÉCISION 273**

- ▶ **Organiser une gestion régionale de la carte sanitaire.**

La coordination et la planification de l'offre qui fait intervenir des acteurs et des structures aux statuts et intérêts très divers (assurance maladie, hôpitaux publics et privés, médecine de ville libé-

rale, secteur médico-social, secteur « naissant » de la dépendance, collectivités locales) ne peuvent valablement s'exercer qu'au niveau régional. L'échelon régional est l'échelon pertinent d'organisation et de gestion de l'offre et de la demande de soins, de la mise en cohérence des différents acteurs et structures publics et privés concourant à l'offre de soins (médecine de ville, hôpitaux, CHU et CHR, centres de soins, structures médico-sociales) et de la nécessité de simplifier les parcours de soins des patients.

#### **DÉCISION 274**

##### **► Mesurer l'efficacité et la qualité du système de soins.**

La mise en place d'un système transparent et accessible permettant la comparaison des différentes structures de soins sur une base objective doit constituer un outil efficace d'aide au choix et à la décision des patients et d'appui au pilotage de ces structures. Ce système comportera, sur le modèle norvégien, des indicateurs de coûts et de résultats (taux de mortalité, taux de maladies nosocomiales, temps d'attente moyen aux urgences, taux de reprise suite à opérations).

#### **OBJECTIF Rationaliser la gouvernance des hôpitaux**

D'un côté, les grands centres hospitaliers universitaires ne parviennent pas à se restructurer (28 sur 29 ont présenté en 2007 un budget déficitaire qui pourrait représenter une perte cumulée de plus de 1 Md €). De l'autre, l'inévitable restructuration et le regroupement des plateaux des petits centres hospitaliers sont souvent différés par des considérations locales. Dans les deux cas, les établissements publics ressentent de plus en plus fortement la concurrence des cliniques privées qui gagnent en parts de marché et s'engagent dans des politiques de fusion-rapprochement pour maintenir leur compétitivité.

#### **DÉCISION 275**

##### **► Permettre aux hôpitaux publics d'opter pour un statut équivalent à celui des hôpitaux privés à but non lucratif.**

Cette évolution doit être accompagnée, pour le personnel, d'une garantie de reprise et d'équivalence de carrière au sein de la fonction publique hospitalière. Ce statut de plus grande autonomie permettrait notamment de gérer le personnel hospitalier dans le cadre de conventions collectives (hors personnel souhaitant être maintenu dans la fonction publique hospitalière) plus souples et

motivantes et de faire appel à des règles et procédures d'achat moins contraignantes que le code des marchés publics.

#### **DÉCISION 276**

- ▶ **Ouvrir le recrutement des directeurs des hôpitaux publics à des cadres, entrepreneurs ou médecins des secteurs publics et privés.**

#### **DÉCISION 277**

- ▶ **Modifier la formation de l'École nationale de la santé publique (ENSP) exagérément axée sur des problématiques juridiques et inadaptée aux exigences managériales de modernisation des structures hospitalières.**

#### **DÉCISION 278**

- ▶ **Accroître la responsabilité des directeurs d'hôpitaux et leur donner les moyens d'exercer cette responsabilité.**

Pour cela, le conseil d'administration pourra être transformé en conseil de surveillance, complété par un directoire, présidé par le directeur de l'hôpital. Une telle réforme permettra de déléguer considérablement la gestion de l'hôpital à son directeur.

#### **DÉCISION 279**

- ▶ **Dresser un cadre et un projet pour les centres hospitaliers universitaires en leur accordant un statut et une personnalité juridique propres (au lieu de simples conventions), clarifiant leurs missions et leurs objectifs au regard des moyens budgétaires mis en place et procédant à une réelle simplification de l'exercice des tutelles.**

#### **OBJECTIF Mettre en œuvre une plus grande transparence tarifaire et une vigilance accrue en matière de concurrence**

Il faut créer les conditions d'une plus grande transparence tarifaire et d'une concurrence réelle. Celle-ci est difficile : le code de déontologie des professions médicales (art. 13 et 80) assimile l'indication des tarifs pratiqués par un professionnel de santé, auprès du public, à de la publicité et les ordres des professions de santé interdisent toute information comparative sur les tarifs. Cette interdiction d'information du public concourt au renchérissement de ce qui reste à la charge des ménages.

#### **DÉCISION 280**

- ▶ **Autoriser les assureurs de complémentaire santé à diffuser une information tarifaire nominative des professionnels de santé en utilisant l'information des bases de données dont ils disposent.**

#### **DÉCISION 281**

- ▶ **Libéraliser les prix des médicaments PMF et obliger les officines et pharmacies à un affichage clair et lisible des prix des médicaments proposés au public. Lever les restrictions sur la publicité des médicaments à prescription médicale facultative (PMF), comme le prévoit la directive européenne 2004/27/CE.**

**OBJECTIF** Accroître l'attractivité du secteur hospitalier français pour la clientèle étrangère fortunée

#### **DÉCISION 282**

- ▶ **Permettre l'établissement de devis forfaitaires pour l'accueil des patients étrangers.**

#### **DÉCISION 283**

- ▶ **Améliorer les prestations hôtelières des hôpitaux.**

Les ressources résultant de cette ambition pourraient être à terme considérables (plusieurs milliards d'euros).

## Chapitre 5

# PASSER AVEC LE SECTEUR PARAPUBLIC UN CONTRAT D'EFFICACITÉ

**OBJECTIF** Instaurer une meilleure gouvernance du secteur parapublic

### **DÉCISION 284**

- ▶ **Les organismes parapublics doivent se voir confier des missions clairement définies.**

Leur performance sera évaluée à l'issue de l'exercice. Ceux qui n'auront pas atteint leurs objectifs devront justifier leur maintien, sous peine d'être supprimés. Cette démarche aura l'avantage d'inverser la charge de la preuve, et de privilégier la confiance dans ces acteurs. Un mandant doit pour cela être désigné dans chaque organisation. Une mesure publique de l'impact de ces organismes doit être systématiquement menée, pour apprécier leur utilité.

### **DÉCISION 285**

- ▶ **Tous les organismes bénéficiant de prélèvements publics doivent pouvoir être évalués et audités.**

Ils doivent afficher clairement les revenus de leurs dirigeants, leurs conditions de nomination et de révocation, le contrôle de leurs frais généraux, le contrôle des décisions personnelles qu'ils peuvent prendre, leurs coûts de gestion et l'évolution de leurs tarifs par rapport à l'année précédente. Cette démarche constituerait une incitation à la performance.

**OBJECTIF** Fixer pour les organismes d'HLM des contrats d'objectifs et d'évaluation

### **DÉCISION 286**

- ▶ **Inciter à la fusion d'organismes d'HLM.**

Le parc locatif social représente 18 % du parc total de logement. Existents 279 offices publics de l'habitat, 298 sociétés anonymes

d'HLM, 160 sociétés coopératives d'HLM, des sociétés anonymes de crédit immobilier SACI (environ une soixantaine), des sociétés d'économie mixte intervenant dans le logement social et des associations agréées dans le cadre de la loi du 31 mai 1990 dite loi Besson.

#### **DÉCISION 287**

- ▶ **Mettre en place un cahier des charges dont le respect par les organismes d'HLM conditionnera l'agrément et donc le financement (respect de critères de gestion fixés par l'État).**

#### **DÉCISION 288**

- ▶ **Soumettre les bailleurs sociaux à des objectifs de construction et de gestion clairement définis assortis de sanctions effectives.**

#### **DÉCISION 289**

- ▶ **Imposer que les organismes d'HLM soient au moins de niveau intercommunal et fusionner tous les offices communaux ou infracommunaux.**

#### **DÉCISION 290**

- ▶ **Dissoudre les organismes qui gèrent moins de 1 500 logements et ont construit moins de 500 logements au cours des 10 dernières années comme le prévoit l'article L 423 du code de la construction et de l'habitation, jamais appliqué.**

#### **DÉCISION 291**

- ▶ **Retirer tout privilège fiscal, ainsi que les facilités de financement prévues par la Caisse des dépôts et consignations à tout organisme d'HLM ne respectant pas ses obligations de service public clairement définies ; il sera alors considéré comme un organisme constructeur de droit commun.**

#### **DÉCISION 292**

- ▶ **Déconventionner et supprimer le financement spécifique à tous les organismes d'HLM qui n'auront pas rénové, construit ou vendu au moins 5 % de leur parc chaque année.**

Ces conventions, nécessaires, entre pouvoirs publics et HLM, devront prévoir la construction d'un nouveau logement socialement mixte pour chaque logement social vendu.

#### **DÉCISION 293**

- ▶ Clarifier le mode de détermination des charges locatives en introduisant une plus grande transparence dans leur calcul et en mettant à disposition des locataires les coûts de gestion des offices, avec certification externe obligatoire des comptes des bailleurs.

#### **DÉCISION 294**

- ▶ Permettre aux sociétés d'HLM de réévaluer leurs bilans par la cession de logements ou le déconventionnement, en s'engageant sur des constructions à venir.

#### **DÉCISION 295**

- ▶ Promouvoir l'implication d'opérateurs privés tant dans la construction que dans la gestion de logements socialement mixtes.

#### **DÉCISION 296**

- ▶ Rebudgétiser le 1 % logement, regrouper les organismes collecteurs en cinq organismes et en faire des organismes constructeurs.

#### **OBJECTIF Renforcer les organismes consulaires et les tribunaux de commerce**

Les organismes consulaires jouent un rôle d'appui aux entreprises très important, que ce soit dans la formation ou l'appui à la création ou à l'exportation. Cependant, et afin de réaliser d'importantes économies d'échelle, ils devront se regrouper et accroître leur efficacité.

#### **DÉCISION 297**

- ▶ Réduire de 175 à une cinquantaine le nombre de chambres de commerce et d'industrie.

L'efficacité et la nécessité de ces chambres, dans leurs formes actuelles, et avec leurs missions actuelles, n'est plus établie également sur le territoire. Elles devront se regrouper.

Ceci a déjà été réalisé dans le Nord-Pas-de-Calais. La création d'une grande chambre de commerce et d'industrie pour l'Île-de-France permettra de réaliser environ 60 millions d'euros d'économies. Il n'y a aucune logique à ce que la Chambre de commerce et d'industrie de Paris gère HEC et l'École supérieure de commerce de Paris, tandis que l'ESSEC relève de la Chambre de commerce et

d'industrie Val-d'Oise-Yvelines. Les deux chambres de la région Alsace pourront ainsi être regroupées, les chambres de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur être limitées à deux, etc.

Ces organismes devront également être mis sous contrat d'efficacité. Le maintien d'une partie des contributions obligatoires sera soumis, dans un délai de deux ans, à la condition d'un regroupement, d'une évaluation effective et de la justification d'une meilleure efficacité. Les chambres de commerce et les chambres de métiers devront être progressivement fusionnées.

### **DÉCISION 298**

- ▶ **Regrouper les tribunaux de commerce aujourd'hui au nombre de 191 et introduire des magistrats professionnels auprès des juges bénévoles.**

Le nombre total des tribunaux de commerce reflète une réalité très disparate. À côté du tribunal de commerce de Paris, qui concentre à lui seul 10 % de l'activité juridictionnelle, seulement 22 autres tribunaux de commerce, composés de plus de 25 juges, absorbent plus de 60 % du contentieux général, 66 % des référés, et 31 % des procédures de liquidation et de redressement.

Outre la nomination de magistrats professionnels afin d'écheviner la composition, ces juridictions devront donc être regroupées afin d'atteindre la taille critique.



## Chapitre 6

# ADOPTER UNE STRATÉGIE FINANCIÈRE ET FISCALE DE CROISSANCE

### ASSURER UN FINANCEMENT DU MODÈLE SOCIAL FRANÇAIS PLUS FAVORABLE À L'EMPLOI

#### **OBJECTIF Assurer progressivement un financement plus juste de la protection sociale**

En France, la différence entre ce que coûte un salarié à son employeur et ce qu'il touche au final comme revenu net est particulièrement importante, en raison du montant élevé des charges pesant sur le coût du travail : pour 1 € de salaire net versé, le coût est de 1,8 en France, 1,5 aux Pays-Bas et 1,25 au Royaume-Uni. Ceci pénalise fortement l'emploi, et de façon générale le travail par rapport au capital. Le financement de la protection sociale porte sur les seuls salaires alors même que celle-ci bénéficie à l'ensemble de la population.

En plus d'être défavorable à l'emploi, ce système pèse de manière excessive sur la compétitivité de l'économie. Pour atténuer cet effet, les pouvoirs publics, toutes majorités confondues, se sont attachés à alléger les cotisations sociales. La cotisation employeur n'existe plus au niveau du Smic et augmente de manière progressive jusqu'à 1,6 Smic. Ces allègements bénéficient particulièrement aux PME/TPE : le rapport des allègements de charges à la masse salariale s'établit à 6,9 % dans les entreprises de moins de 10 salariés, 4,5 % dans les entreprises de 50 à 99 salariés et 3,1 % dans les entreprises de plus de 2 000 salariés.

La part des cotisations sociales assises sur les revenus du travail est ainsi passée de 90 à 60 % (54 % pour le risque maladie) et la part de la fiscalité de 2 à 30 % (43 % pour le risque maladie). L'extension des prestations à l'ensemble de la population sous le seul critère de résidence et le développement de droits non contributifs, comme la Couverture maladie universelle (CMU), a justifié cette évolution vers

la fiscalisation, que l'on observe par ailleurs dans la plupart des économies développées.

Les systèmes de financement les plus performants reposent sur des assiettes plus larges que les salaires pour financer des prestations ouvertes à tous. Aussi, pour continuer d'assurer le financement de la protection sociale (et particulièrement le risque « maladie » qui ressort d'une logique de solidarité plus que d'assurance individuelle) tout en s'attachant à amplifier l'allègement du coût du travail, il faut remplacer les cotisations sociales assises sur les salaires, à l'exception de l'assurance chômage, par des recettes plus diversifiées.

Les réductions de charges patronales sont perçues comme des avantages faits aux employeurs plus complexes à afficher politiquement. Les réductions de charges salariales ne permettent quant à elles que marginalement de relancer l'emploi dans la mesure où elles conduisent la plupart du temps à une augmentation du salaire net (les négociations salariales se faisant sur le salaire brut, *i.e.* salaire net et charges sociales salariales).

#### **DÉCISION 299**

- ▶ **Fusionner la part salariale et la part patronale des cotisations sociales pour en clarifier la nature et l'impact économique.**

#### **DÉCISION 300**

- ▶ **Accentuer les allègements de charges, en mettant en place une exonération totale des ex-cotisations sociales employeur au niveau du Smic pour toutes les entreprises.**

En conséquence, l'ex-part patronale des cotisations doit être récupérée par les entreprises (effet bénéfique pour l'emploi), et l'ex-part salariale des cotisations doit se traduire par une augmentation du salaire net (effet bénéfique pour le pouvoir d'achat).

Cela revient à supprimer 3 points de cotisations sociales en les finançant par 0,6 point de CSG et 1,2 point du taux normal de TVA. L'impact économique et social de cette mesure peut être considérable.

## **UNE FISCALITÉ GLOBALE AU SERVICE DE LA CROISSANCE**

La connaissance de l'ensemble des règles fiscales s'avère particulièrement ardue, compte tenu du renouvellement permanent du code général des impôts. Sa complexité constitue aussi un

handicap en termes d'attractivité du territoire français et prive les entreprises désireuses d'investir de toute visibilité.

### **OBJECTIF Éliminer les incitations à l'inactivité**

L'architecture des prélèvements et des prestations est susceptible de décourager l'accès ou le retour à l'emploi, donc de décourager l'offre de travail et de peser sur le taux d'activité. Par exemple, pour une femme seule avec deux enfants, le taux marginal d'imposition lors du passage du chômage à l'emploi est de 90 % (c'est-à-dire que pour 1 euro gagné, 90 centimes sont perdus en baisse de prestations ou en hausse de prélèvements), contre 75 % en moyenne dans l'OCDE. Il convient d'ajouter à cette perte le fait qu'elle ne bénéficie plus de l'ensemble des aides accordées par les collectivités territoriales aux Rmistes : transport gratuit, cantine gratuite, etc.

Le passage de l'inactivité à l'activité ne se traduit que par une augmentation du revenu net d'environ 18 % du salaire perçu, contre 40 % en moyenne dans l'OCDE.

Par ailleurs, la situation contrainte des bénéficiaires de minima sociaux a pu conduire à une prise en charge de certaines de leurs dépenses courantes à la fois par l'État (CMU complémentaire, notamment) et par les collectivités territoriales (aides financières directes, modulations de tarification des services publics<sup>1</sup>, aides en nature, priorités d'accès aux logements sociaux...). Cependant, ces mesures présentent le caractère de droits connexes conditionnés à un statut d'inactif, ce qui est susceptible de dissuader la recherche d'un emploi, mais aussi d'encourager le travail non déclaré (qui permet de conserver le bénéfice des droits connexes tout en enregistrant un gain monétaire). Ce dernier effet est particulièrement dommageable en termes d'efficacité économique (notamment parce qu'il affecte le financement de la protection sociale), mais aussi d'équité civique (puisqu'il crée une concurrence déloyale sur le marché du travail).

La prime pour l'emploi, créée en 2000, a permis de réduire ces incitations à l'inactivité en procurant un surcroît de ressources aux salariés à revenus modestes ; mais elle bénéficie davantage aux ménages à revenus moyens, aux alentours de 1 200 euros par

---

1. Dans le domaine des transports publics (l'exemple emblématique étant celui de la gratuité octroyée aux bénéficiaires du RMI en Île-de-France), des cantines scolaires, etc.

mois (qui reçoivent 40 % du montant total versé), qu'aux ménages à revenus modestes, moins de 1 000 euros par mois (qui reçoivent 35 % du montant total versé). De plus, elle est versée sous forme d'un crédit d'impôt, plus d'un an après la reprise d'activité, ce qui en limite le caractère incitatif et compensateur de la perte immédiate : un système d'acomptes à hauteur de 400 € a été mis en place, mais sans être véritablement promu à ce stade.

#### **DÉCISION 301**

- ▶ **Rationaliser les dispositifs actuels et veiller à ce que chaque heure travaillée procure un bénéfice effectif par rapport à une situation d'inactivité.**

#### **OBJECTIF Rendre plus juste l'impôt sur le revenu**

Aujourd'hui l'impôt sur le revenu est concentré sur une minorité de ménages (48 %) et représente à peine plus de 4 % du PIB, soit un niveau sensiblement inférieur à la moyenne de l'OCDE.

#### **DÉCISION 302**

- ▶ **Restructurer l'ensemble des niches de l'impôt sur le revenu, (actuellement au nombre de 60 et qui avantagent les plus riches), pour limiter leur coût total à 10 % de l'impôt sur le revenu et ne retenir que celles qui sont favorables à la croissance et celles qui favorisent le développement de l'activité associative et caritative.**

#### **DÉCISION 303**

- ▶ **Doubler le crédit d'impôt pour favoriser le maintien à domicile des dépenses consacrées à l'emploi de salariés destinés à assister les personnes âgées, malades ou handicapées nécessitant une présence 24 heures sur 24. Le plafond de crédit d'impôt sera porté de 20 000 à 40 000 euros.**

#### **DÉCISION 304**

- ▶ **Mettre en place la retenue à la source.**

La retenue à la source de l'impôt sur le revenu, qui existe partout ailleurs qu'en France, permet à la fois des gains en termes d'efficacité administrative, est plus pertinente économiquement (car elle permet à tous les mécanismes fiscaux liés à l'impôt sur le revenu de prendre effet l'année même de ces revenus et non un an

plus tard) et permet mécaniquement d'élargir la base de la population imposable.

**OBJECTIF Modifier la fiscalité de l'épargne pour favoriser le risque plus que la rente**

La tradition française encourage l'épargne de court terme à rendement faible mais sûr (plan d'épargne logement, livret développement durable, livret A), ce qui attire des sommes colossales vers le financement de la dette de l'État et des entreprises au détriment des actions et des retraites.

Cette allocation des ressources ne permet pas d'orienter l'épargne vers un horizon d'investissement de long terme. La part des dépenses de retraites dans le PIB augmentera de 12,8 % en 2003 à 16 % en 2050. Cela impliquera au moins un triplement des cotisations d'épargne retraite des Français.

Le Fonds de réserve des retraites institué en 1999 pour soutenir le régime par répartition n'a jamais été doté des actifs à la hauteur de son ambition initiale et ne résoudra qu'une faible partie du problème.

La montée en puissance de l'épargne retraite individuelle ou collective est donc nécessaire. La loi Fillon de 2003 a introduit de nouveaux dispositifs d'épargne : Plan d'épargne retraite populaire (Perp), Plan d'épargne pour la retraite collective (Perco), etc. Cependant, la moitié des salariés ne sont pas couverts par un dispositif d'épargne collective. Le Perp stagne autour de 2 millions de bénéficiaires, et seulement 1,3 million de salariés disposent d'un Perco, dont 250 000 ont déjà effectué des versements, avec un encours moyen de 4 000 euros. Au total, les dispositifs individuels et collectifs destinés à la retraite ne représentent que 9 milliards d'euros de collecte en 2005 contre 120 milliards pour l'assurance-vie.

Compte tenu de la durée moyenne d'investissement des particuliers sur les contrats d'assurance-vie en euros, les assureurs les gèrent avec une pondération forte en obligations permettant de fournir le rendement attendu dans des conditions de sécurité satisfaisantes. Paradoxalement, les assureurs ne semblent d'ailleurs pas gérer le Perp de manière plus active (seulement 15 % des encours placés en actions).

Il faut donc favoriser l'épargne à moyen et long terme, basculer une part croissante de l'épargne vers les actions et les fonds propres des entreprises et supprimer les distorsions fiscales qui empêchent de rémunérer la prise de risque à son juste niveau.

### **DÉCISION 305**

► **Réorienter massivement le régime fiscal de l'assurance-vie et du Plan d'épargne en actions vers l'épargne longue investie en actions (à coupler avec les fonds de pension).**

- Reculer progressivement le premier palier d'exonération de plus-values des contrats d'assurance-vie et des Plans d'épargne en actions (PEA) à 15 ans, avec un plein effet à la 20<sup>e</sup> année du contrat.
- Maintenir la possibilité de sorties libres à tout moment mais familiariser progressivement les consommateurs à l'intérêt de la sortie en rente (possible aussi bien dans le cas de l'assurance-vie que du PEA).
- Permettre au souscripteur d'opter pour un contrat alternatif de moyenne durée, bénéficiant d'avantages fiscaux plus limités (ou nuls) en cas de sortie mais conservant le plein avantage fiscal en cas de licenciement ou d'invalidité.
- Permettre le basculement des encours du Perp sur le nouveau contrat à la demande du titulaire du contrat.
- Supprimer les mécanismes particulièrement dérogatoires en termes successoraux dont bénéficient certains contrats d'assurance-vie (en particulier ceux antérieurs à 1991) qui conduisent à utiliser ces contrats comme des instruments d'optimisation fiscale et non comme des mécanismes d'une meilleure allocation de l'épargne.

### **DÉCISION 306**

► **Ajuster la réglementation prudentielle de l'assurance.**

L'exigence en capital demandée aux assureurs par les règlements internationaux pour les investissements en actions pourra être allégée par le superviseur lorsqu'il apparaît que l'horizon de détention des titres est tel, qu'il est pertinent de considérer une volatilité non pas à un an, mais à plus long terme. La réallocation progressive d'une partie du stock de l'assurance-vie vers les actions renforcera l'alimentation des entreprises françaises cotées en fonds propres et consolidera leur tour de table avec des investisseurs institutionnels de long terme.

### **DÉCISION 307**

► **Faire ressortir clairement le poids de la fiscalité sur les entreprises.**

Les taxes locales, souvent importantes (taxe professionnelle ou taxe foncière), sont noyées dans le compte de résultat. Il est important que la charge fiscale des entreprises (taxes locales + impôt sur les sociétés) soit communiquée chaque année, et donc de faire passer la taxe professionnelle en dessous de la ligne après le résultat brut.

### **OBJECTIF Rationaliser l'architecture des impôts locaux**

Le mode de calcul et la répartition du produit des impôts locaux obéissent à des règles complexes et désuètes, qui ne satisfont ni l'objectif d'efficacité ni l'impératif d'équité. Une rationalisation pourra donc être mise en œuvre, en application du principe selon lequel l'autonomie politique est liée à l'autonomie budgétaire mais non à l'autonomie fiscale.

### **DÉCISION 308**

► **Modifier l'article 72-2 de la Constitution pour supprimer la référence aux ratios d'autonomie financière (ressources propres rapportées à l'ensemble des ressources) ; ces ressources propres seront financées par le partage d'impôts prélevés à l'échelle nationale (comme en Allemagne).**

À défaut, une spécialisation des impôts locaux par catégorie de collectivités<sup>1</sup>, qui aura l'avantage de responsabiliser celles-ci, pourra être envisagée.

### **OBJECTIF Mettre en place une fiscalité écologique**

La fiscalité écologique a pour but, non pas d'augmenter les recettes de l'État, mais de modifier des comportements, ce qui doit conduire à terme à un épuisement des recettes qu'elle génère (par exemple : taxer l'utilisation de certains produits, pour que leur consommation cesse).

Dans la lignée des recommandations de l'OCDE, il est proposé de porter la taxation du gazole à un niveau au moins égal à celui qui s'applique à l'essence.

---

1. Par exemple :

- taxe intérieure sur les produits pétroliers et droits de donations aux régions ;
- taxe d'habitation, droits de mutation à titre onéreux réformés et droits de succession aux départements ;
- taxe professionnelle et taxe foncière aux communes.

## CRÉER LES CONDITIONS DU DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL ET FINANCIER

### **OBJECTIF Favoriser une utilisation optimale des normes comptables et prudentielles**

Sous leur forme actuelle, les normes comptables et prudentielles contribuent à aggraver les crises financières en amplifiant la volatilité des cycles. La comptabilisation à la « *fair value* » privilégie une logique de court terme et peut devenir une source systémique de fragilité financière. La pierre angulaire du référentiel comptable actuel est la notion de *fair value*, c'est-à-dire l'évaluation d'un nombre très important d'éléments du bilan des entreprises selon les prix du marché (*mark-to-market*) ou à défaut selon une estimation de celui-ci. La comptabilisation à la *fair value* est adaptée à une gestion de court terme. Les managers sont ainsi incités à donner un poids prépondérant aux résultats financiers à court terme dans le pilotage des entreprises. Le biais court-termiste et financier de la gestion des entreprises est inéluctable. La *fair value* augmente ainsi la volatilité des comptes des entreprises, ce qui les incite à réagir avec plus de flexibilité à des chocs financiers en jouant sur les paramètres dont le management a la maîtrise, c'est-à-dire principalement l'emploi et l'investissement. Le principe de *fair value* peut donc exercer des effets procycliques sur l'économie. De plus, il implique une contrainte forte sur les entreprises, en particulier pour les moyennes et petites entreprises. Les normes IFRS sont donc une source systémique de fragilité financière. Cet effet est encore aggravé pour les établissements publiant des informations financières de façon trimestrielle, ce que les directives européennes et la réglementation AMF ont rendu obligatoire.

En ce qui concerne les banques, les ratios prudentiels qui leur sont imposés (Bâle II) ont pris en compte les craintes exprimées sur le financement des PME et la procyclicité. La directive européenne prévoit une clause d'examen spécifique sur ces deux points une fois le ratio effectivement et pleinement mis en œuvre.

Pour ce qui est des assurances, Solvabilité 2 imposera pour l'investissement en actions d'immobiliser plus de capital, ce qui le rendra plus coûteux. Aussi est-il vraisemblable que, par rapport à la situation actuelle, certains assureurs réduisent leur exposition aux actions. Ici aussi, le ratio repose sur des perspectives de court terme et risque de réorienter les placements au détriment des actions.



### **DÉCISION 309**

- ▶ **Accroître la lisibilité des positions de l’Autorité des marchés financiers pour créer un environnement favorable aux investisseurs et accroître l’attractivité de la France. Le développement du rescrit permettra d’atteindre cet objectif.**

### **DÉCISION 310**

- ▶ **Pour éviter une réorientation de la politique de placement des assureurs au détriment des actions sous l’effet de Solvabilité 2, le superviseur doit adopter une pratique souple accordant des dérogations sur la base d’un rapport de l’entreprise en fonction de l’horizon de placement.**

### **OBJECTIF Améliorer la confiance dans la gouvernance des entreprises**

La confiance du public dans la gouvernance des entreprises doit être rétablie pour susciter la mobilisation de tous autour des entreprises. Partout des règles de transparence doivent se substituer aux mécanismes opaques hérités du passé. Expliciter les missions confiées à chaque dirigeant, rendre compte de son mandat, garantir la transparence des contreparties associées à chaque fonction sont autant d’éléments nécessaires pour reconstruire une société de confiance.

### **DÉCISION 311**

- ▶ **Renforcer les règles de gouvernance d’entreprise dans le sens d’une plus grande transparence.**

Les règles de gouvernance des entreprises en France sont souvent en avance. En particulier, les rapports Viennot et Bouton ont indiqué les mesures que devaient adopter les entreprises pour améliorer le fonctionnement de leurs organes sociaux. Il convient que les sociétés cotées en France adoptent en totalité ces recommandations, notamment en ce qui concerne la présence d’administrateurs indépendants et de femmes.

Les scandales survenus en Europe ou aux États-Unis démontrent que l’accumulation de règles formelles ne suffit pas à garantir une bonne gouvernance. Le comportement personnel des administrateurs est essentiel à cet égard : ils doivent, par leurs questions et par leurs votes, veiller à la protection des intérêts des actionnaires, des salariés, des fournisseurs et des clients de la société. Il s’agit

donc d'un problème de procédures, mais surtout de responsabilité individuelle et collective des administrateurs.

**OBJECTIF Favoriser l'émergence de fonds de pension à la française**

**DÉCISION 312**

- ▶ **Étendre les dispositifs d'épargne salariale dans les PME en abaissant le seuil rendant la participation obligatoire à 20 salariés.**

Les PME de moins de 50 salariés qui se doteront d'un accord de participation bénéficieront d'un taux d'Impôt sur les sociétés réduit ; les dirigeants et mandataires sociaux de toutes les PME (et pas seulement celles de moins de 100 salariés) auront la possibilité de bénéficier du Plan d'épargne pour la retraite collective (Perco). Pour augmenter le nombre de salariés bénéficiant du Perco, les règlements négociés des Perco devront pouvoir prévoir sous certaines conditions<sup>1</sup> une formule d'adhésion collective automatique avec une clause d'*opting out*. Enfin, il faudra prévoir dans la libéralisation de la commercialisation des livrets A la création d'un livret A', avec les mêmes caractéristiques fiscales que le livret actuel mais avec une vocation épargne retraite. Il pourra bénéficier aux salariés ne disposant pas d'un Perco, aux travailleurs indépendants et aux agents des trois fonctions publiques. L'investissement se fera en OPCVM (Organismes de placement collectif et valeurs mobilières) ou en titres vifs sous mandat.

**DÉCISION 313**

- ▶ **Permettre aux règlements négociés des Perco de prévoir une adhésion collective automatique avec une clause d'*opting out*. Selon des études américaines, un tel système permet de faire passer le taux d'adhésion des salariés de 40 à 80 %.**

**DÉCISION 314**

- ▶ **Créer un crédit d'impôt (de 250 ou 300 euros par an) pour les sommes investies par les moins de 45 ans dans un Perco. (Cette décision coûterait 187 millions d'euros si 5 % des salariés en bénéficiaient, 562 millions pour 15 % des salariés.)**

1. Par exemple, un taux d'abondement de 100 % par l'entreprise, la possibilité d'un prélèvement sur salaire pour simplifier les démarches et le droit pour le salarié de renoncer à tout moment à ces prélèvements.

### **OBJECTIF Permettre l'émergence d'un fonds souverain français**

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) dispose d'un positionnement unique dans le paysage financier français. Son statut lui donne accès à une capacité de refinancement de type « souverain », à l'emploi des dépôts des professions réglementées, et lui permet de financer ses projets sans avoir à justifier d'une rentabilité sur fonds propres au niveau exigé par le marché pour un opérateur bancaire traditionnel.

Cela suppose de focaliser son intervention sur des projets dont le niveau de rentabilité est trop limité pour un investisseur de marché mais produisant des externalités positives suffisantes pour justifier la mobilisation de ressources (universités, recherche, logement social), dont l'horizon de rentabilité est trop éloigné pour des investisseurs traditionnels (30 à 50 ans) ou dont le niveau de risque unitaire est trop élevé pour un prêteur ou un actionnaire traditionnel, compte tenu du taux de rendement interne attendu (amorçage, capital développement) ou du degré d'incertitude sur la nature du risque et des responsabilités associées (environnement).

La CDC pourra être autorisée, dans une proportion compatible avec ses fonds propres, à développer ses émissions d'obligations de long et très long terme (20 à 50 ans) pour attirer les capitaux sur des projets de développement et d'infrastructure dépassant l'horizon de financement des acteurs bancaires traditionnels, dans le cadre d'une stratégie d'investisseur à long terme. Ces obligations pourront attirer des investisseurs internationaux et constituer une classe d'actifs attractive pour des contrats d'assurance-vie davantage orientés vers le financement des retraites.

La gouvernance de la CDC devra être revue pour mieux assurer sa transparence et son efficacité au service des objectifs ci-dessus.

### **OBJECTIF Se doter d'une stratégie actionnariale et industrielle**

#### **DÉCISION 315**

##### **► Créer une Agence de veille et d'orientation industrielle.**

La France a besoin de se doter de moyens pour mutualiser les instruments de veille technologique, pour les mettre au service de son industrie et permettre son développement dans les secteurs de pointe. L'ADIT (Agence pour la diffusion de l'information technologique), qui en est aujourd'hui chargée, devra disposer des moyens d'aider les entreprises à mieux contrôler les connaissances dans ces

domaines et d'orienter les appels d'offres publics et les activités de recherche vers ces secteurs. Une telle agence travaillera de façon souple avec les ministères concernés, et avec les agences de recherches. Elle travaillera en liaison avec les FCPI (Fonds communs de placements dans l'innovation) qui peuvent désormais bénéficier de la disposition ISF (limitée à 20 000 euros par an).

### **DÉCISION 316**

#### **► Renforcer l'Agence des participations de l'État.**

La France n'a pas toujours su gérer au mieux son secteur public ou valoriser ses participations, ni surtout protéger ses entreprises stratégiques. Il sera très important d'obtenir que l'Union européenne se dote des instruments de protection des entreprises stratégiques de l'Union, sans en définir explicitement la liste. Si l'Union ne se dote pas de tels moyens, et si une société stratégique pour la croissance de l'Europe devait faire l'objet d'une offre hostile, la France n'aurait d'autre choix que d'adopter la même doctrine pragmatique que la Grande-Bretagne en la matière. L'Agence des participations de l'État pourra devenir l'instrument de cette politique.

### **AU TOTAL, L'ENSEMBLE DE CES MESURES DOIT PERMETTRE DE FAIRE REVENIR LA FRANCE EN 2012 À LA MOYENNE EUROPÉENNE DANS LA PART DE DÉPENSES PUBLIQUES.**

L'ensemble de ces actions devra permettre de réduire la part des dépenses publiques dans le PIB d'environ un point par an, ce qui signifie, avec une hypothèse de croissance raisonnable, une dépense publique, tous acteurs confondus, stable en volume (hors charges de la dette).

Cette ambition n'est pas irréaliste : la Finlande et la Suède ont diminué la part de leurs dépenses publiques en cinq ans respectivement de 11,3 et 12,2 points de PIB.

Cette réduction de 1 % par an de la part des dépenses publiques dans le PIB ne consiste pas à réduire le montant absolu des dépenses publiques mais à les stabiliser, de manière à ce qu'elles croissent moins vite que le reste de l'économie. Cet objectif peut donc être atteint sans remise en cause fondamentale de notre modèle social. Il s'agit en revanche d'une véritable rupture par rapport à la dérive constante des dépenses publiques observée sur les dernières décennies.

L'effort doit être identique pour les différentes natures de dépenses publiques, à savoir les dépenses de l'État, des collectivités territoriales et de sécurité sociale. Chaque acteur public doit être responsabilisé et trouver à son niveau les leviers pour stabiliser ses dépenses.

Pour les collectivités territoriales, à long terme, les décisions proposées plus haut, en particulier la rationalisation des échelons administratifs et électoraux, et la désindexation du montant des transferts de l'État vers les collectivités locales permettront une réduction sensible des coûts.

Pour les dépenses de sécurité sociale, la stabilisation résultera de la conjonction de trois types de décisions annoncées plus haut : les règles de gouvernance (une seule loi de finances pour l'État, la maladie et la famille, la mise en place de crédits limitatifs pour la maladie) ; la mise sous condition de ressources des allocations familiales et une franchise proportionnée aux revenus, restant à la charge des assurés, pour les dépenses d'assurance maladie ; et les décisions impliquant un effort significatif de productivité du système de soins tant pour l'hôpital, la médecine de ville que le médicament.

Pour l'État, les décisions proposées ici conduisent à poursuivre et intensifier les efforts de productivité, déjà engagés notamment au travers de la revue générale des politiques publiques, en particulier avec le non-renouvellement de deux fonctionnaires sur trois partant à la retraite, qui permettra d'économiser, les premières années, plus de 500 millions d'euros. À cela s'ajoutent plusieurs décisions génératrices de recettes pour l'État comme la suppression de niches fiscales, la rationalisation des dispositifs d'aide aux entreprises, de la politique de la ville et du logement et de la formation professionnelle.



Quatrième partie

**Réussir la libération  
de la croissance**

Les analyses et les 316 décisions présentées dans les pages qui précèdent ne constituent pas un rapport à ranger avec d'autres sur une étagère, ou, au mieux, à mettre à l'étude. Elles ne peuvent être prises isolément, ni constituer une boîte à idées où chacun viendrait picorer à sa guise. Au contraire, elles forment un ensemble à appliquer de façon cohérente et tenace. Leur mise en œuvre est d'autant plus urgente que leur impact ne sera plein et entier, pour certaines d'entre elles, qu'après plusieurs années.

La réforme doit être conduite de façon maîtrisée. Il ne s'agit plus de mettre à l'étude des propositions, ni même de prélever dans un catalogue ce qui peut satisfaire telle ou telle catégorie dans une optique électoraliste. Il faut agir, et c'est dans l'action, par son succès, que le pays reprendra confiance en lui-même.

La mise en œuvre d'un tel projet constitue un triple défi, sans doute encore plus complexe que ceux auxquels ont été confrontés les décideurs lors des nombreuses tentatives de réformes des cinquante dernières années.

C'est d'abord un défi national, car ces réformes ne sont possibles que si chacun y est partie prenante et si tous les acteurs, citoyens, associations, partis politiques, entreprises, organisations syndicales y participent. Chacun doit prendre conscience qu'elles ne correspondent pas à des choix partisans mais à des nécessités qui servent le pays dans son entier en libérant sa croissance, laissant à chaque majorité le soin d'en répartir ensuite à sa guise les fruits.

C'est ensuite un défi politique, celui de savoir si le pouvoir politique aura la volonté durable de mettre en œuvre les réformes préparées dans le cadre du mandat qui a été donné à cette commission par le président de la République et le Premier ministre. Et il devra le faire de façon continue, sans que les urgences ou les réticences ne lui imposent d'autres priorités.

C'est enfin un défi technique, car la mise en œuvre de ces réformes suppose la mobilisation de l'ensemble de l'appareil public, sans céder aux objections techniques des divers opposants.



## Chapitre 1

# FAIRE DE LA CROISSANCE L'AFFAIRE DE TOUTES ET DE TOUS

Les pays ayant entrepris avec succès des réformes d'une telle ampleur se sont appuyés sur une mobilisation de l'opinion : la nécessité de réformer s'est imposée par 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 récession en 1992 et 1993, un déficit budgétaire abyssal (-11,8 % du PIB en 1993) et une dette publique en progression exceptionnelle (passant de 46 % du PIB en 1990 à plus de 80 % du PIB en 1994) ont conduit le pays à réagir et à résoudre la crise. En 2006, la Suède enregistrait un taux de croissance de 4,1 %, un excédent budgétaire de 2,5 %, et avait ramené sa dette publique à 47 % du PIB.

L'**Allemagne** a présenté récemment une configuration proche, même si les difficultés économiques y ont été d'une moindre ampleur. De 1995 à 2004, elle a 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 inférieure à 2,5 %, avec même une année de recul du PIB en 2003 (- 0,2 %). Un pas important a été franchi en 2002, lorsque le chancelier 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. Grâce à la prise de position volontariste du gouvernement et au programme de réformes de l'Agenda 2010 (clarification de la réglementation, soutien particulier aux PME, notamment dans leurs démarches d'innovation, effort important de financement des nouvelles technologies, politique

d'abaissement des coûts du travail et spécialisation sectorielle compétitive dynamisant le commerce extérieur), l'Allemagne a enregistré en 2006 un taux de croissance de 2,7 % et a su ramener son déficit public à 1,7 %.

On pourrait multiplier ces exemples, 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, ou aux réformes du marché et des services publics en **Grande-Bretagne**, après une campagne électorale entièrement axée sur la qualité des services publics. Enfin au **Canada**, la réduction drastique des dépenses publiques a été mise en œuvre sous l'impulsion du Premier ministre Jean Chrétien, avec pour thème principal la solidarité intergénérationnelle.

Aujourd'hui, la France est prête à suivre le même chemin. La campagne pour les élections présidentielles a constitué, dans tous les camps, une prise de conscience de la nécessité d'une réforme massive. Les débats qui ont suivi les premières décisions gouvernementales et en particulier la constitution de cette commission ont apporté une preuve supplémentaire de cette prise de conscience.

Aujourd'hui, les Français veulent la réforme et croient en la réforme, à condition qu'elle soit socialement juste et économiquement efficace. Ils savent que des résistances fortes se manifesteront. Ils savent qu'il est urgent d'agir. Ils savent aussi que les premiers gagnants doivent être les jeunes, les chômeurs de longue durée, et tous les laissés-pour-compte.

Il importe d'accélérer cette prise de conscience du diagnostic et l'adhésion aux solutions.

À partir de la remise de ce rapport, une phase, qui pourrait durer environ trois mois, jusqu'au printemps 2008, devra comprendre :

- La présentation de ce rapport au président de la République, au gouvernement, aux élus de la nation, aux partis politiques, aux syndicats et à la presse.
- Des réunions en région de la commission devant les élus locaux, les associations, les organisations professionnelles, pour présenter les conclusions du rapport. La commission se rendra

Réussir la libération de la croissance. [Faire de la croissance l'affaire de toutes et de tous](#)

d'abord à Lille, Marseille, Lyon, Strasbourg, Toulouse, Rennes et dans plusieurs quartiers de banlieue.

- Des débats sur le site Internet de la commission, réorganisé en blog par thèmes, ambitions et décisions.

Cette phase permettra d'identifier et de constituer un réseau de soutiens au projet, provenant de différents horizons de la société civile. Ce réseau permettra de démultiplier le travail pédagogique nécessaire auprès des Français.

## Chapitre 2

# S'ENGAGER SUR UN PROJET ET UN FINANCEMENT DÉTAILLÉ

### UN PROJET AMBITIEUX

Le rapport énonce et propose 316 décisions, regroupées en trois domaines : capter les bénéfices de la croissance mondiale ; promouvoir des acteurs mobiles et sécurisés ; mettre la gouvernance au service de la croissance. Ces propositions forment un plan d'action dont les retombées seront tangibles à court terme. Il prendra cependant une décennie à trouver son plein effet, et devra être mis en œuvre avec constance au cours des deux prochaines législatures. Toutes les décisions qu'il contient sont cruciales pour le succès d'ensemble. Toutes devront être lancées dès avril 2008, cette phase de lancement devant être achevée en juin 2009. Le pays voudra en mesurer les effets au printemps 2012.

Certaines de ces réformes prendront des années à livrer leur plein effet sur la croissance, comme l'amélioration de la formation des assistantes maternelles, le développement de la formation en alternance, la réforme des universités et leur rapprochement avec les grandes écoles, le développement de la recherche en biotechnologie, en nanotechnologie et en neurosciences, le développement du tutorat dans les quartiers, la promotion des énergies renouvelables, la création de fonds de retraite, la réforme des ports, la réforme de la fonction publique et de l'État, la simplification de la réglementation, la création d'une Autorité de la concurrence. Ces réformes se comptent par dizaines.

D'autres auront un impact très rapide, comme certaines réformes fiscales, l'évaluation de tous les services publics, la réduction du coût du travail, le soutien du petit commerce, la concurrence dans la distribution, la fin des limites d'âge et de l'obligation du départ à la retraite, l'aide à l'emploi des jeunes, l'ouverture des commerces le dimanche, l'ouverture des professions réglementées, la réduction des délais de paiement et de remboursement de la TVA. Elles se comptent par centaines.

Quelques décisions fondamentales illustrent la volonté d'ensemble du rapport. Elles ne sont pas exclusives des 316 autres, qui doivent être prises dans le même temps, et s'organisent autour de huit ambitions.

### **AMBITION 1**

#### **► Préparer la jeunesse à l'économie du savoir.**

*Notre pays, hormis les richesses de son agriculture, ne dispose pas de matières premières. De plus en plus, les batailles économiques se remportent grâce à l'innovation. De notre capacité à innover dépendront notre croissance et notre place dans la compétition mondiale. Formation, transmission des savoirs et qualification permanente sont donc les conditions premières de notre réussite.*

- Se donner les moyens pour que tout élève maîtrise avant la fin de la sixième le français, la lecture, l'écriture, le calcul, le travail de groupe, l'anglais et l'informatique.
- Constituer 10 grands pôles d'enseignement supérieur et de recherche autour de 10 campus, réels et virtuels, fixant les conditions d'excellence de l'ensemble du système de formation supérieur et de recherche.

### **AMBITION 2**

#### **► Participer pleinement à la croissance mondiale et devenir champion de la nouvelle croissance.**

*À ne pas suffisamment accepter la mondialisation, la France ne profite pas autant qu'elle le pourrait de la forte croissance mondiale actuelle et future. Depuis quelques années, une nouvelle croissance se fait jour, qui tente de réconcilier la performance et l'éthique, la rentabilité financière à court terme et la responsabilité vis-à-vis des générations futures. Ainsi, la protection de l'environnement a donné naissance à de nouveaux marchés, à de nouvelles créations de richesses. La France a tous les atouts pour jouer l'un des tout premiers rôles dans cette « nouvelle économie ».*

- Redonner à la France tous les moyens (dont ceux de la recherche) pour prendre une place de premier rang dans de nouveaux secteurs de l'avenir : numérique, santé, énergies renouvelables, tourisme, biotechnologie, nanotechnologie, neurosciences.
- Mettre en chantier dix Ecopolis, villes et quartiers d'au moins 50 000 habitants intégrant technologies vertes et technologies de communication.
- Entreprendre dès maintenant la mise en place du très haut débit

pour tous, à domicile, dans l'espace numérique de travail et dans l'administration.

- Développer les infrastructures (ports, aéroports et place financière) et accroître l'offre et la qualité du logement social.

### **AMBITION 3**

- ▶ **Améliorer la compétitivité des entreprises françaises, en particulier celle des PME.**

*Notre économie a deux faiblesses majeures unanimement reconnues : une compétitivité déclinante et l'insuffisance de son réseau de moyennes entreprises. Par ailleurs, nous manquons d'entreprises ayant la taille et les ressources suffisantes pour développer leur recherche et s'étendre hors de nos frontières.*

- Réduire les délais de paiement des PME par l'État et par les grandes entreprises à un mois à compter de la livraison et à dix jours pour la TVA et instituer un statut fiscal simplifié pour les entreprises qui réalisent moins de 100 000 euros de chiffre d'affaires par an.
- Créer une agence guidant dans un premier temps les TPE/PME de moins de 20 salariés dans toutes leurs démarches administratives et leur adressant des réponses engageant l'ensemble des administrations.

### **AMBITION 4**

- ▶ **Construire une société de plein-emploi.**

*Depuis 1936, les Français vivent en moyenne 20 ans de plus et travaillent 15 ans de moins. Ces 35 années de loisirs supplémentaires ont un lourd coût en termes de croissance et ne correspondent pas nécessairement aux aspirations de chacun.*

- Renvoyer l'essentiel des décisions sociales à la négociation en modernisant les règles de représentativité et de financement des organisations syndicales et patronales.
- Mobiliser tous les acteurs pour l'emploi des jeunes et imposer à toutes les entreprises et collectivités publiques de présenter chaque année un bilan de la diversité par âge, sexe et origine.
- Réduire le coût du travail pour toutes les entreprises en transférant une partie des cotisations sociales sur la contribution sociale généralisée et la TVA.
- Laisser à tout salarié le libre choix de poursuivre une activité sans aucune limite d'âge (une fois acquise la durée minimale de cotisation) en bénéficiant, à compter de 65 ans, d'une augmentation

proportionnelle de sa retraite et en levant tous les obstacles aux cumuls emploi-retraite, et en supprimant tous les dispositifs de préretraite.

#### **AMBITION 5**

► **Supprimer les rentes, réduire les privilèges et favoriser les mobilités.**

*Dans un monde ouvert et mouvant, l'accumulation, à tous niveaux, de rentes et de privilèges bloque le pays, pèse sur le pouvoir d'achat et freine sa capacité de développement. Sans mobilité sociale, économique, professionnelle, géographique, aucune croissance n'est possible.*

- Aider les commerçants et les fournisseurs indépendants à prendre part efficacement à la concurrence tout en restaurant complètement la liberté des prix et de l'installation de tous les acteurs de la distribution, de l'hôtellerie et du cinéma.
- Ouvrir très largement les professions réglementées à la concurrence sans nuire à la qualité des services rendus.
- Encourager la mobilité géographique (par la création d'une bourse Internet du logement social) et la mobilité internationale (notamment par une procédure souple de délivrance de visas aux étudiants, aux chercheurs, aux artistes et aux travailleurs étrangers, en particulier dans les secteurs en tension).

#### **AMBITION 6**

► **Créer de nouvelles sécurités à la mesure des instabilités croissantes.**

*Les hommes et les femmes de notre pays subissent de plein fouet les adaptations permanentes qu'impose ce monde ouvert et mouvant. À ces précarités nouvelles doivent répondre des sécurités nouvelles. Le goût du risque est un moteur irremplaçable ; la protection de ceux qui risquent en est la condition.*

- Considérer la formation de tous les chercheurs d'emploi comme une activité nécessitant rémunération, sous forme d'un « contrat d'évolution ».
- Sécuriser la rupture amiable du contrat de travail.

#### **AMBITION 7**

► **Instaurer une nouvelle gouvernance au service de la croissance.**

*La France est un vieux pays. Beaucoup de ses institutions se sont sédimentées et fossilisées. Elles coûtent souvent trop cher pour un service chaque jour plus*

*défaillant. Chacune de nos institutions doit être évaluée au regard du double objectif : garantir la solidarité et servir la croissance.*

- Créer des agences et faire évaluer tout service public (école, université, hôpital, administration) par des organismes indépendants.
- Renforcer les régions et les intercommunalités en faisant disparaître en 10 ans l'échelon départemental.

### **AMBITION 8**

- ▶ **Ne pas mettre le niveau de vie d'aujourd'hui à la charge des générations futures.**

*Un pays qui s'endette n'aime pas ses enfants. Qu'est-ce que la bonne dette ? L'investissement, qui prépare l'avenir. Qu'est-ce que la mauvaise ? La nôtre, cette accumulation de déficits engendrés par le train de vie excessif de l'État et de l'ensemble des collectivités publiques.*

- Réduire dès 2008 la part des dépenses publiques dans le PIB. Cette réduction devra atteindre 1 % du PIB par an à partir de 2009, soit 20 milliards de réduction par rapport à la tendance par an pendant 5 ans.

Certaines de ces 316 mesures ont déjà été reprises par le gouvernement, avant même la publication de ce rapport. D'autres se retrouvent dans des propositions émises par l'opposition. Toutes ces décisions forment un ensemble cohérent et doivent être prises rapidement. Pour que chacune des décisions proposées ici prenne tout son sens, il faut les mettre toutes en œuvre.

Pour prendre effet et avoir un impact rapidement, toutes ces décisions doivent donc être approuvées et préparées en détail de janvier à avril 2008. Elles doivent ensuite être mises en œuvre entre avril 2008 et juin 2009.

## **IMPACTS ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE DU PROJET**

L'essentiel des décisions proposées ici n'entraîne pas de coût pour les administrations publiques et pour les acteurs privés ; il s'agit de lever des freins réglementaires et structurels pour libérer la croissance, et de réorienter les priorités. Leur impact sur la croissance est fort. C'est par exemple le cas des décisions de simplification administrative et de la suppression des lois Galland, Royer



et Raffarin (qui permettrait de créer environ 170 000 emplois dans l'économie et d'accroître à terme, en cumulé, le produit intérieur brut de 1 %). C'est également le cas des mesures qui favorisent la mobilité (par exemple le choix personnel de la limite d'âge de la retraite, la bourse Internet du logement social, l'octroi plus facile du contrat de travail à des étrangers, la rupture amiable du contrat de travail), renforcent la compétitivité (par exemple la réduction du coût du travail par un transfert des cotisations sociales vers la CSG et la TVA), améliorent la gouvernance (par exemple la négociation sociale basée sur la modernisation de la représentativité des organisations syndicales et patronales) ou augmentent la performance (par exemple l'évaluation des services publics par un organisme indépendant).

Plusieurs des décisions vont même induire un accroissement très rapide des recettes du budget de l'État (en particulier la suppression de niches fiscales).

Celles des décisions impliquant un coût budgétaire nouveau sont toutes financées, et respectent l'objectif de réduction de 1 % de la part des dépenses publiques dans le PIB.

Les seules décisions ayant un impact budgétaire significatif sont :

- La création de 10 pôles universitaires d'excellence et l'accroissement des moyens dédiés à l'enseignement supérieur. L'essentiel de l'investissement sera financé par des partenariats public-privé et par la Caisse des dépôts. L'apport de l'État abondera le financement d'ores et déjà prévu par le gouvernement (5 milliards d'euros). Les réformes d'organisation de la recherche et de l'enseignement supérieur permettront de rationaliser le fonctionnement tout en redéployant vers l'enseignement une partie des crédits.
- La mise en place du très haut débit pour tous sera financée pour l'essentiel par le secteur privé. La part des collectivités publiques se répartira entre l'État et les collectivités territoriales. Selon le degré d'exigence collective, le coût de cette mise en place pourra s'élever à plusieurs milliards d'euros. Cette décision pourra être financée par un redéploiement des aides aux entreprises aujourd'hui distribuées par l'État et les collectivités.
- La création du « contrat d'évolution » représente plusieurs milliards d'euros qui se substituent pour partie aux montants de l'indemnisation du chômage actuelle et devront être financés par une rationalisation et un redéploiement des crédits actuellement gérés au titre de la formation professionnelle (dont le budget

total s'élève à 25 milliards d'euros). De plus, cette décision permettra d'améliorer très rapidement le retour à l'emploi et de réduire le taux de chômage à son minimum. Elle entraînera au total une diminution des indemnités d'assurance chômage.

- La construction de dix Ecopolis sera pour l'essentiel financée par le secteur privé auquel s'ajoutent des partenariats public-privé et une implication forte de la Caisse des dépôts et consignations. La charge pour l'État, à travers ces partenariats, sera gagée par un redéploiement des crédits de la politique du logement (rationalisation des aides personnelles, de la gestion des HLM, du 1 % logement, etc.) qui peuvent à minima dégager 1,5 milliard d'euros.

La commission est très attachée à ce que son rapport ne conduise pas l'État à différer la nécessaire réduction du poids des dépenses publiques dans le PIB : il est fondamental que l'État et l'ensemble des acteurs publics donnent le signal clair et immédiat d'une stabilisation de leurs dépenses.

Au total, l'ensemble des décisions et dépenses de ce rapport, nécessaires pour la croissance, conduit à maintenir strictement le pouvoir d'achat de la dépense publique en laissant suffisamment de marge de manœuvre financière pour engager l'ensemble des décisions structurelles préconisées.

## Chapitre 3

# CONDUIRE LA RÉFORME

### UN PILOTAGE

La conduite d'ensemble de ces réformes ne peut ni être déléguée à tel ou tel ministre ni mise dans les mains de telle ou telle administration, même spécialement créée pour cela. Elle ne pourra être conduite que si, au plus haut niveau de l'État, une volonté politique forte (que seuls le président de la République et le Premier ministre portent) les conduit et convainc les Français de leur importance. Le président de la République et le Premier ministre devront d'abord se convaincre de l'intérêt d'appliquer les conclusions de ce rapport. Ils ne devront pas pour cela ordonner d'étude nouvelle : s'ils en retiennent le principe, ils devront mettre en œuvre ces conclusions.

### DES RESPONSABLES

Chaque ministre devra recevoir une « **feuille de route** » personnelle complétant sa lettre de mission et reprenant l'ensemble des décisions qui relèvent de sa compétence.

Au regard de l'importance des mesures à lancer et de l'urgence de la situation, le gouvernement devra choisir le mode de mise en œuvre le plus adapté à chaque décision : l'accélération de projets et d'initiatives existantes, le vote d'une loi (accompagnée, dès sa présentation au Parlement, des décrets d'application nécessaires à sa mise en œuvre). Le vote d'une loi habilitant le gouvernement à prendre des décisions par ordonnance pourra être utilisé afin d'enclencher un processus clair et rapide.

### LA RESPONSABILITÉ DE LA SOCIÉTÉ DANS SON ENSEMBLE

Au-delà de l'État, l'ensemble des acteurs de la société française doit être mobilisé.

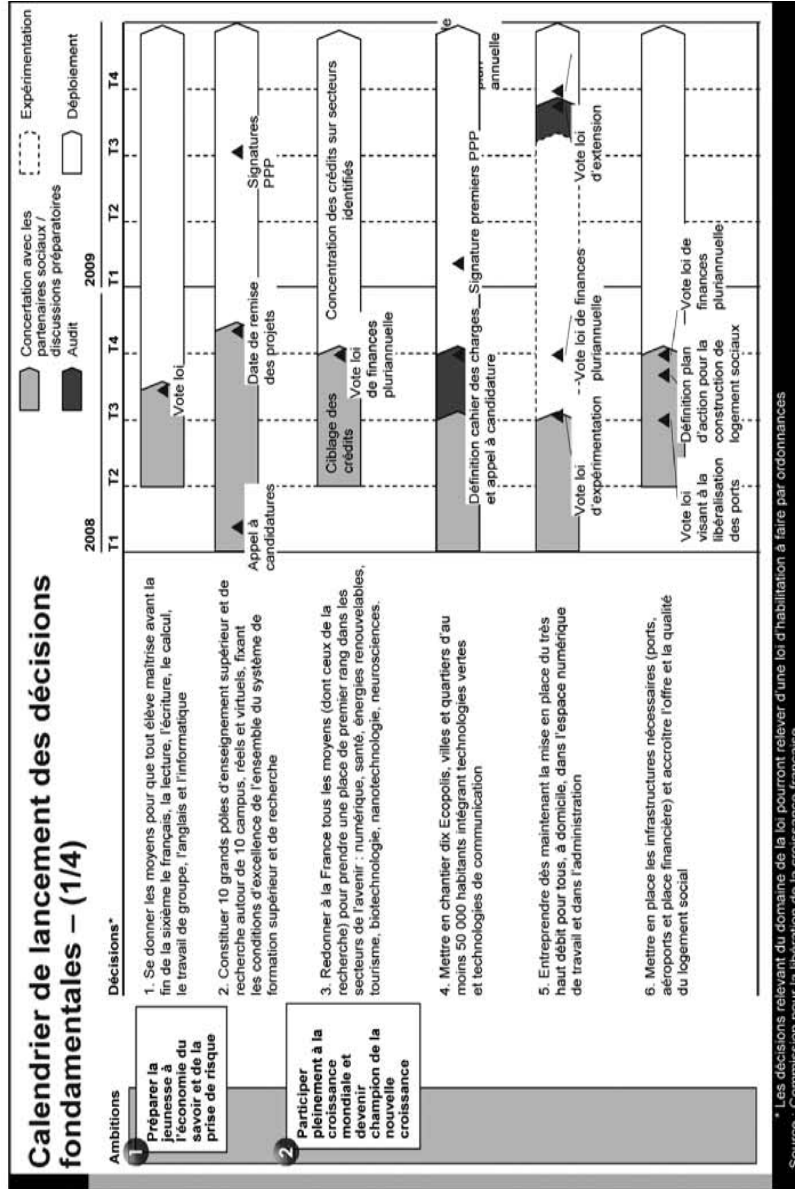
Les **partenaires sociaux, les entreprises, chaque citoyen** doivent se saisir des conclusions de la commission et participer à ce travail. Ce projet ne vivra pas sans cette appropriation forte par le plus grand nombre.

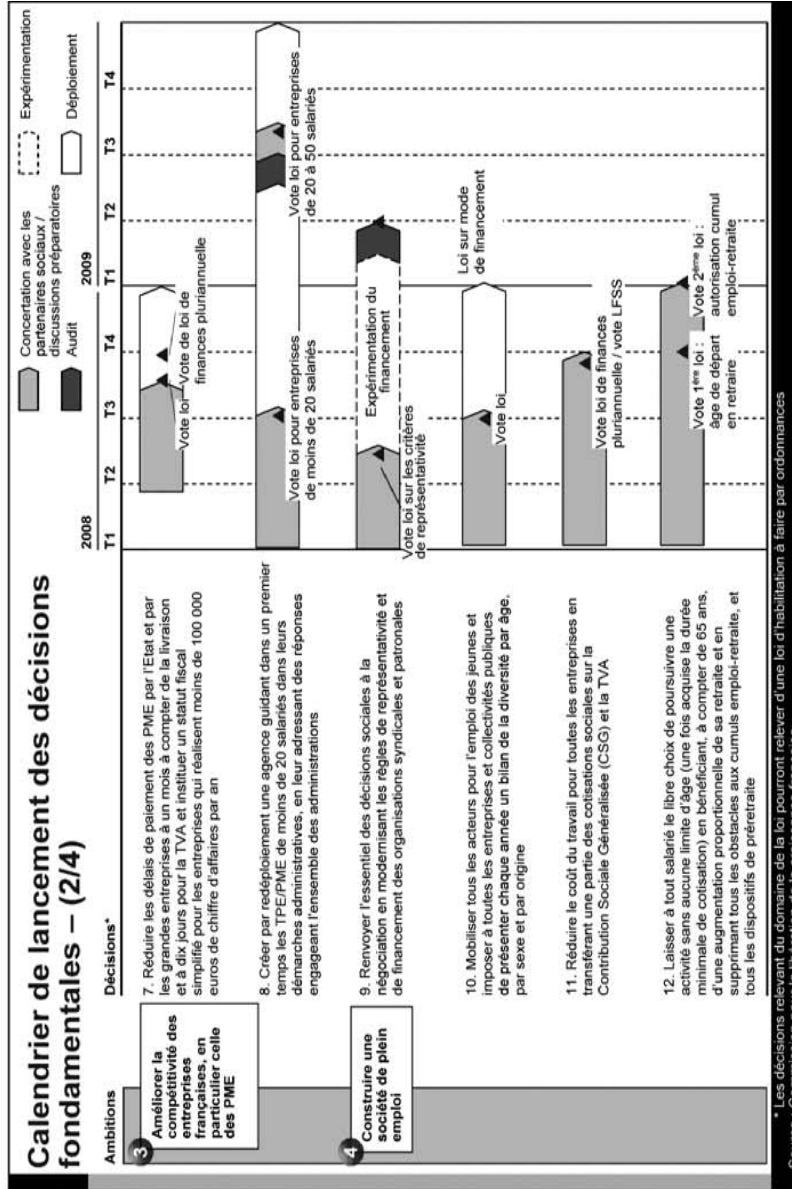
## UN CALENDRIER : UN PLAN OPÉRATIONNEL POUR CHAQUE DÉCISION FONDAMENTALE

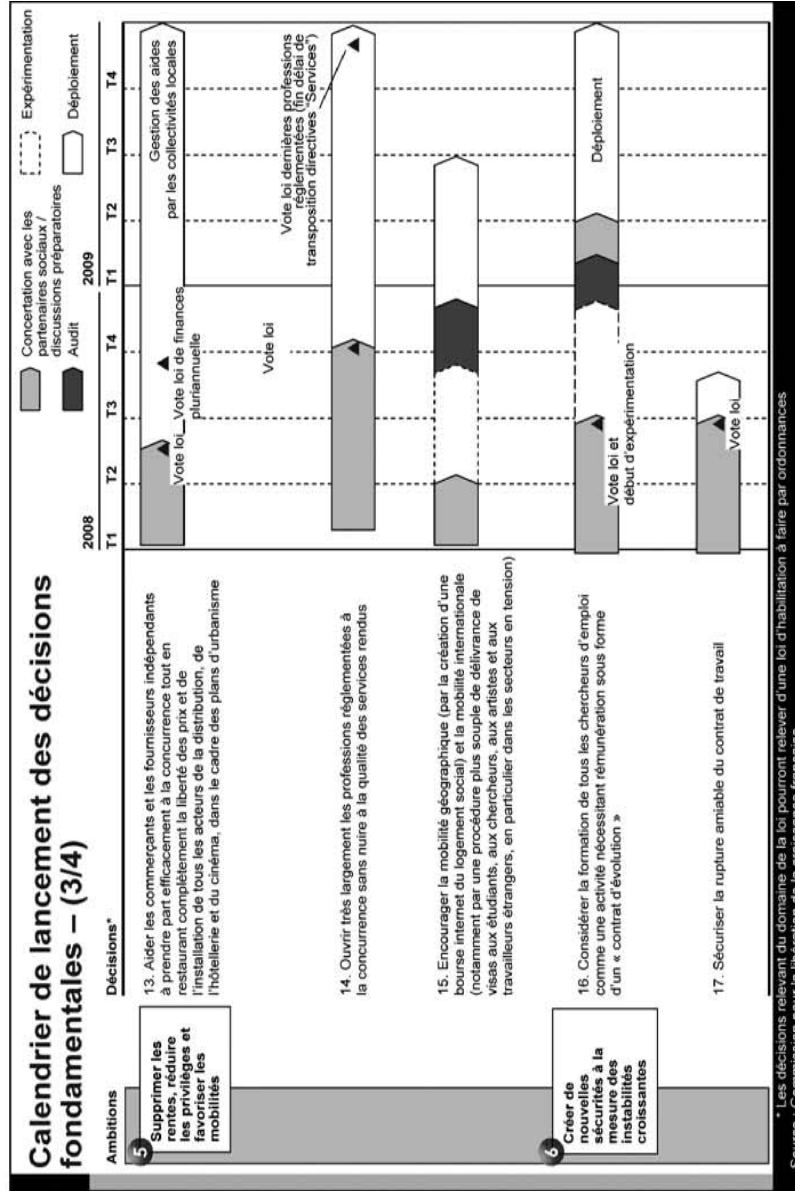
Toutes les décisions devront être lancées **entre avril 2008 et juin 2009**.

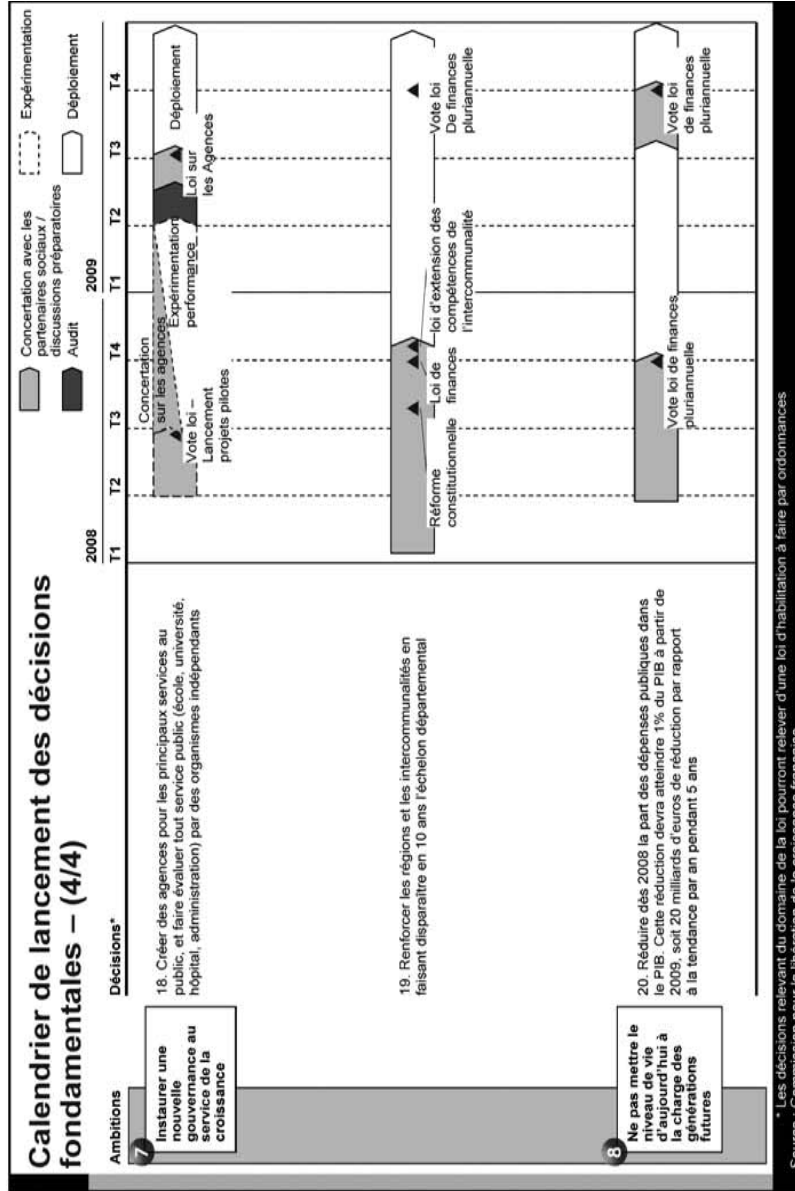
Un plan opérationnel indicatif de mise en œuvre a été préparé pour chacune des décisions fondamentales. Il prend en compte les exigences de concertation, de communication et de déploiement propres à chacune, en particulier l'identification des attentes spécifiques et du degré d'adhésion de chaque catégorie d'acteurs, l'identification des pré-requis pour chaque décision (décisions de rééquilibrage et de compensations éventuelles des coûts supportés par certaines catégories d'acteurs, gouvernance nécessaire à la mise en place de ces décisions), l'interdépendance avec d'autres décisions (effets d'imbrication, coordination nécessaire entre les mesures), l'estimation des investissements nécessaires (pour la mise en œuvre de la mesure proprement dite et pour l'accompagnement du changement), les modalités de mise en œuvre et notamment le recours à l'expérimentation préalable dans certains cas.

Pour chaque décision fondamentale ont été identifiés des « **pilotes** », à l'origine de l'impulsion de changement, de la définition d'objectifs et du suivi de la cohérence, des « **pivots** » (acteurs locaux ou nationaux qui auront à mener à bien les changements préconisés) qui devront être autonomes sur leur périmètre de responsabilité, et des « **partenaires clés** » (ou leurs représentants), accompagnateurs du changement, qui contribuent in fine à sa réussite (entrepreneurs, salariés).











## LE SUIVI

Une cellule de suivi et d'appui (sur le modèle de la « *delivery unit* » créée dans les mêmes circonstances par le gouvernement de Tony Blair au Royaume-Uni) placée auprès du Premier ministre sera en charge de mettre en place les tableaux de bord de suivi des décisions et de mesure de leur impact sur la croissance.

Cette cellule devra avoir des rendez-vous réguliers avec chaque ministre pour évaluer les conditions de la mise en œuvre des décisions qui lui incombent.

## LE RÉSULTAT

La mise en œuvre de l'ensemble de ces réformes à partir d'avril 2008 permettra, si l'environnement économique international ne se dégrade pas, d'atteindre les objectifs suivants à la fin 2012 :

- Une croissance potentielle d'un point plus élevée qu'aujourd'hui ;
- Un taux de chômage ramené de 7,9 % à 5 %, c'est-à-dire le plein-emploi ;
- Plus de 2 millions de logements de plus construits et au moins autant de rénovés ;
- Le chômage des jeunes divisé par trois ;
- Le nombre de Français sous le seuil de pauvreté ramené de 7 à 3 millions ;
- Plus de 10 % des élus à la prochaine Assemblée nationale issus de la diversité ;
- L'écart de l'espérance de vie entre les plus favorisés et les plus défavorisés réduit d'un an ;
- Plus de 10 000 entreprises créées dans les quartiers et les banlieues ;
- Un senior sur deux au travail au moment de prendre la retraite, au lieu d'un sur trois aujourd'hui ;
- Un taux d'encadrement dans l'enseignement supérieur identique en premier cycle à celui des classes préparatoires ;
- 100 % des Français ayant accès à l'ADSL et à la large bande, et 75 % des Français utilisateurs réguliers d'Internet ;
- Une dette publique réduite à 55 % du PIB ;

- Une fréquentation touristique annuelle atteignant plus de 90 millions de visiteurs annuels.

Si les conditions externes se dégradent, il faudra aller plus vite encore dans la mise en œuvre de ces réformes. Ces objectifs peuvent être partagés par tous, quels que soient leurs choix politiques. Les moyens d'y parvenir, détaillés dans ce rapport, doivent l'être aussi.

Chaque majorité politique pourra ensuite répartir en détail les fruits de cette croissance au profit des catégories qu'elle entend privilégier.

## RENDRE COMPTE AUX CITOYENS

Il faudra enfin rendre compte aux citoyens de la mise en œuvre des réformes, pour les mobiliser par :

- Une publication semestrielle de rapports d'étape pour chacun des grands objectifs.
- Un audit semestriel de la réalité de la mise en œuvre opérationnelle et des impacts obtenus par des agences indépendantes. Cette évaluation, conformément à notre objectif d'équité, appréciera d'abord les effets des réformes sur les actuels perdants du statu quo : les jeunes, les plus pauvres, les chômeurs et les exclus du marché du travail, et plus généralement les classes moyennes qui ne vivent que du revenu de leur travail.
- Une réunion trimestrielle de la commission suivra l'avancement des réformes qu'elle propose ici et rendra public son avis sur leur mise en œuvre. La première de ces réunions de suivi aura lieu le 28 mars 2008.

## TABLE

|  |            |
|--|------------|
| En résumé.....   | 5          |
| Ambition 1 ► Préparer la jeunesse à l'économie du savoir<br>et de la prise de risque .....   | 14         |
| Ambition 2 ► Participer pleinement à la croissance mondiale<br>et devenir champion de la nouvelle croissance .....                               | 15         |
| Ambition 3 ► Améliorer la compétitivité des entreprises françaises,<br>en particulier des PME .....  | 16         |
| Ambition 4 ► Construire une société de plein-emploi .....  | 16         |
| Ambition 5 ► Supprimer les rentes, réduire les privilèges<br>et favoriser les mobilités .....  | 17         |
| Ambition 6 ► Créer de nouvelles sécurités à la mesure<br>des instabilités croissantes.....   | 18         |
| Ambition 7 ► Instaurer une nouvelle gouvernance au service<br>de la croissance .....   | 18         |
| Ambition 8 ► Ne pas mettre le niveau de vie d'aujourd'hui<br>à la charge des générations futures .....   | 18         |
| <b>Première partie</b>   |            |
| <b>Participer pleinement à la croissance mondiale.....</b>   | <b>21</b>  |
| Chapitre 1 ► Au commencement, le savoir .....  | 23         |
| Une éducation qui forme des générations créatives et confiantes .....  | 23         |
| Un ensemble université/recherche à l'égal des meilleurs mondiaux.....  | 31         |
| Chapitre 2 ► Une priorité : aider les TPE et les PME.....  | 45         |
| Chapitre 3 ► Les révolutions à ne pas manquer .....  | 54         |
| Le numérique, passeport de la croissance .....   | 54         |
| La santé, une chance pour la croissance .....  | 70         |
| Les opportunités du développement durable.....   | 80         |
| Des infrastructures plaçant la France au cœur du monde .....   | 93         |
| Les services à la personne, un secteur porteur de demain.....  | 100        |
| <b>Deuxième partie</b>   |            |
| <b>Des acteurs mobiles et sécurisés.....</b>   | <b>103</b> |
| Chapitre 1 ► Moderniser le dialogue social.....  | 105        |
| Revoir la représentativité des organisations syndicales et patronales<br>afin de donner à la négociation collective une nouvelle légitimité..... | 105        |
| Renforcer le dialogue social et moderniser le code du travail .....  | 109        |
| Chapitre 2 ► De nouvelles sécurités.....   | 112        |
| Permettre à chacun de travailler aussi tôt et aussi longtemps<br>qu'il le souhaite.....  | 112        |
| Permettre à tous de travailler plus.....   | 116        |
| Organiser la sécurisation des parcours professionnels.....   | 117        |

|   |            |
|---|------------|
| Faciliter la rupture à l'amiable du contrat de travail .....  | 122        |
| Une fonction publique ouverte et mobile .....   | 125        |
| <b>Chapitre 3 ► La mobilité sociale .....</b>   | <b>127</b> |
| Améliorer la prise en charge éducative des jeunes des « quartiers » .....   | 127        |
| Favoriser l'initiative économique individuelle dans les quartiers .....   | 129        |
| Promouvoir la diversité et lutter contre les discriminations liées<br>à l'origine .....                             | 130        |
| Favoriser la mixité sociale .....   | 130        |
| Associer davantage les minorités à la décision .....  | 131        |
| <b>Chapitre 4 ► La mobilité géographique .....</b>  | <b>132</b> |
| Construire plus et mieux .....  | 132        |
| Libérer le mouvement.....   | 133        |
| Développer l'accès à la propriété des plus modestes .....   | 137        |
| <b>Chapitre 5 ► La mobilité économique : étendre et mieux<br/>organiser la concurrence .....</b>                    | <b>139</b> |
| Créer une autorité de la concurrence unique et indépendante .....   | 140        |
| Donner plus de pouvoir aux consommateurs : les actions de groupe .....  | 143        |
| Lever les barrières dans la distribution, l'hôtellerie et la distribution<br>cinématographique .....                | 144        |
| Réformer les professions aujourd'hui réglementées.....  | 155        |
| <b>Chapitre 6 ► La mobilité internationale .....</b>  | <b>171</b> |
| Encourager la mobilité internationale des Français.....   | 171        |
| Élargir et favoriser la venue des travailleurs étrangers.....   | 172        |
| <b>Troisième partie</b>   |            |
| <b>Une nouvelle gouvernance au service de la croissance .....</b>   | <b>177</b> |
| <b>Chapitre 1 ► Améliorer l'efficacité des collectivités publiques<br/>par la maîtrise des dépenses .....</b>       | <b>179</b> |
| <b>Chapitre 2 ► Encourager un État stratège et efficient .....</b>  | <b>182</b> |
| Simplifier et stabiliser les normes .....   | 182        |
| Alléger et dynamiser l'administration .....   | 185        |
| Stimuler les performances des administrations .....   | 187        |
| Valoriser les agents publics .....  | 193        |
| <b>Chapitre 3 ► Clarifier la décentralisation pour en accroître<br/>l'efficacité .....</b>                          | <b>195</b> |
| <b>Chapitre 4 ► Responsabiliser les administrations sociales<br/>et mieux maîtriser les dépenses de santé .....</b> | <b>200</b> |
| <b>Chapitre 5 ► Passer avec le secteur parapublic un contrat<br/>d'efficacité.....</b>                              | <b>205</b> |
| <b>Chapitre 6 ► Adopter une stratégie financière et fiscale<br/>de croissance.....</b>                              | <b>209</b> |

|   |            |
|---|------------|
| Assurer un financement du modèle social français plus favorable<br>à l'emploi.....  | 209        |
| Une fiscalité globale au service de la croissance.....  | 210        |
| Créer les conditions du développement industriel et financier.....  | 216        |
| Au total, l'ensemble de ces mesures doit permettre de faire revenir<br>la France en 2012 à la moyenne européenne dans la part<br>de dépenses publiques..... | 220        |
| <b>Quatrième partie</b>   |            |
| <b>Réussir la libération de la croissance.....</b>  | <b>223</b> |
| Chapitre 1 ► Faire de la croissance l'affaire de toutes et de tous ....   | 225        |
| Chapitre 2 ► S'engager sur un projet et un financement détaillé ....  | 228        |
| Un projet ambitieux .....   | 228        |
| Impacts économique et budgétaire du projet .....  | 232        |
| Chapitre 3 ► Conduire la réforme.....   | 235        |
| Un pilotage.....  | 235        |
| Des responsables .....  | 235        |
| La responsabilité de la société dans son ensemble.....  | 235        |
| Un calendrier : un plan opérationnel pour chaque décision fondamentale ...  | 236        |
| Le suivi .....  | 241        |
| Le résultat.....  | 241        |
| Rendre compte aux citoyens.....   | 242        |