



**PROPOSITIONS POUR LA
PROCHAINE LEGISLATURE**

-SYNTHESE-

INTRODUCTION

Les Français vont avoir à faire, avec l'élection présidentielle de 2007, un choix essentiel pour leur avenir et celui de leurs enfants.

Mise en perspective, cette élection constitue en effet une opportunité décisive pour porter un jugement sur les politiques mises en œuvre depuis vingt-cinq ans et choisir le cadre économique et social dans lequel nous voulons inscrire la fin de la première décennie du siècle qui commence.

Dans quel contexte se déroule-t-elle ?

Dans celui d'un pays qui, depuis des années, doute de lui-même parce qu'il ne parvient ni à faire progresser sensiblement le pouvoir d'achat, ni à résorber le chômage de masse, alors que sa dette explose et que sa fiscalité est écrasante. Parallèlement, beaucoup de ses voisins et partenaires ont une croissance plus forte et une plus grande confiance en l'avenir.

Le scepticisme sur les politiques économiques et sociales est très fort, nourri par des échecs souvent aussi tonitruants que les promesses qui les précédaient. Le sentiment d'un très grand gâchis coexiste avec une inquiétude devant des réformes que chacun sait nécessaires mais que l'on redoute tant elles sont mal expliquées et souvent mal conduites.

Depuis 1981, le taux de chômage n'est jamais descendu sous la barre des 7%, la dette publique a plus que décuplé, aucun budget n'a été à l'équilibre, 1,3 millions d'emplois publics ont été créés et la Sécurité Sociale a connu plus d'une douzaine de plans de redressement.

Dans le même temps le pouvoir d'achat par tête des Anglais, qui était de 25% inférieur au nôtre, est devenu supérieur, l'Amérique a connu une croissance économique sans précédent, les pays de l'Est rendus à la liberté ont, malgré leur héritage et leur démographie, une croissance plus de deux fois supérieure à la nôtre, et l'Asie connaît un essor économique et social qui en fera bientôt le premier continent par la richesse. Il n'y a hélas guère que les Français pour croire que le monde est en crise et que la pauvreté progresse.

Si notre situation est singulière, est-elle irréversible ? Sommes-nous condamnés, au nom de nos rigidités et de nos particularismes, à nous mettre petit à petit davantage encore à l'écart d'un monde que nous avons pourtant contribué à façonner et qui semble nous échapper ?

L'objectif de ce projet est de convaincre nos concitoyens du contraire.

Oui, nous pouvons, et assez rapidement, reprendre le chemin d'une croissance forte et équitable, qui rendra à notre pays la place qui ne doit pas cesser d'être la sienne.

Mais pour cela, il faut d'abord, dans un exercice de courage et de lucidité, que nous acceptions de comprendre le monde tel qu'il est et que nous admettions, pour y renoncer, les erreurs qui ont été les nôtres depuis une génération.

Parce que nos traditions sont fortes et notre histoire riche, parce que non sans raison nous avons le sentiment d'avoir beaucoup contribué à façonner le monde, nous regardons celui-ci évoluer avec un prisme déformant et assez complaisant. Or nous n'en sommes plus sinon le centre, du moins un élément décisif. Notre richesse par tête d'habitant est certes une des plus élevées et une part, quoique déclinante, de notre influence demeure, mais ni notre poids démographique, ni notre croissance, ni notre vision stratégique ne nous placent au cœur des débats et des enjeux du monde d'aujourd'hui. Nous pesons dans le concert européen, mais l'influence de l'Europe et son poids économique diminuent, et si nous pesons, c'est plus souvent comme une force de résistance que comme un moteur de changement, situation fortement aggravée par l'échec du référendum sur la Constitution.

Il n'y a pas de puissance politique ni de capacité d'influence sans force économique. Or la médiocrité de nos performances ne nous permet plus d'avoir le poids politique, intellectuel et moral que justifient notre histoire et nos valeurs, cela au moment même où l'Angleterre et l'Espagne, nations « concurrentes » depuis le XVI^{ème} siècle, renforcent le leur par leur succès.

Ce constat, certes sévère, tient à ce que nous n'avons pas tiré correctement les leçons du bouleversement créé par la chute du rideau de fer depuis 1989.

Nous vivons depuis 1945 dans un monde où l'Europe a bénéficié d'une configuration singulière. Par sa décolonisation elle s'est peu à peu déchargée de son rôle de gendarme du monde sur une Amérique bien forcée de prendre le relais. Parallèlement elle a été, d'abord avec le plan Marshall puis avec l'ouverture progressive de ses propres marchés, la « co-bénéficiaire » sinon exclusive, du moins principale, des échanges de capitaux, de technologie et de savoir-faire ou d'éducation.

La prospérité des Trente Glorieuses a permis de connaître une croissance sans équivalent et de créer une vraie classe moyenne, certes à moins de deux étapes de Tour de France des chars du Pacte de Varsovie, mais aussi paradoxalement protégée par eux dans sa compétitivité, puisque de leur fait, une bonne partie du monde n'avait pas un accès libre aux ressources essentielles pour le développement.

La chute du rideau de fer, l'instauration consécutive de démocraties plus ou moins parfaites mais économiquement ouvertes, l'évolution très rapide de la Chine ont créé en dix ans une donne totalement nouvelle.

Capitaux, technologies, éducation sont pratiquement librement accessibles.

Des populations nombreuses, dotées de traditions culturelles très anciennes, bénéficient soudain de moyens qui nous étaient largement réservés, et s'en servent avec intelligence et appétit. Le monde est dominé par un modèle d'économie marchande dans lequel la prospérité d'un peuple dépend de sa capacité à s'insérer dans les échanges mondiaux en renforçant ses avantages compétitifs.

Nous avons beaucoup de mal à accepter cet état de fait, comme en témoigne la perception de la mondialisation vécue comme une menace par une opinion et des leaders politiques qui, dans le même temps, pensent tenir un discours « de pointe » sur l'aide au développement.

Souvent nous réclamons à la fois le bénéfice de la protection pour nous et le droit au développement pour les pays émergents, sans comprendre que ces aspirations peuvent être contradictoires. A ne pas l'expliquer, nous entretenons des peurs et stérilisons des moyens qui pourraient être redéployés pour renforcer notre compétitivité. Bien sûr, la voie de la fermeture existe, c'est celle du protectionnisme et du nationalisme, mais quand a-t-elle jamais réussi ? Que penseront les générations futures du maintien des aides aux secteurs qui ne se restructurent guère, au détriment du développement de la recherche ou de l'enseignement supérieur ?

Il n'est pourtant pas si difficile de comprendre quels sont, dans le monde d'aujourd'hui, les facteurs clés de succès et pourquoi nous pourrions en posséder la plupart, si nous acceptons de remettre en cause notre lecture excessivement autocentrée du monde.

De façon schématique, les grandes « familles » d'avantages compétitifs sont au nombre de cinq :

- des ressources naturelles et énergétiques abondantes et bon marché ;
- une main d'œuvre nombreuse, bien formée au travail et productrice de richesses marchandes ;
- un niveau de formation, de recherche et de technologie élevé ;
- un niveau de prélèvements publics sur la richesse créée par la nation raisonnable et une dette supportable ;
- des infrastructures de transport, d'éducation et de santé de bonne qualité.

Or il est clair que sur ces cinq points, la position de la France s'est dégradée depuis 20 ans alors que celle de nombreux pays s'améliorait :

- Nos ressources naturelles sont limitées et nous avons ralenti notre programme nucléaire, qui pourtant a été une des clés de notre compétitivité dans les années 1980.
- Notre système scolaire ne considère pas qu'une de ses missions essentielles est de préparer au travail et ses rapports avec l'entreprise sont empreints d'une très grande défiance.
- Nous n'avons cessé depuis 25 ans de réduire la durée du travail et de rigidifier le marché de l'emploi. La totalité de l'écart de croissance avec les Etats-Unis depuis 10 ans s'explique, comme l'a montré le rapport Camdessus, par la réduction de la durée de travail.

Le taux de croissance de la population active va passer de +1/4% en moyenne sur 2003-2007 à -1/4% en 2015, alors que les charges liées au vieillissement de notre population (retraites, santé, dépendance) progressent inéluctablement. Comment les financer ?

Nous avons augmenté, seuls parmi tous les pays de l'OCDE, le volume de l'emploi public, non producteur de biens échangeables, sans discontinuer depuis 1981. Il en résulte une charge croissante sur l'économie. La création d'un poste de fonctionnaire augmente les charges publiques, renchérit le coût de l'emploi et fait donc baisser la croissance. Pourquoi refuse-t-on de le dire ? Si 75% des jeunes satisfont leur rêve d'être fonctionnaire, avec quelles ressources les paiera-t-on ?

Comment s'étonner qu'à faire cela nous ayons créé faible croissance, chômage de masse et charges insupportables ?

- Le niveau des prélèvements publics sur la richesse nationale n'a cessé d'augmenter (de 46% du PIB en 1980 à plus de 54% aujourd'hui) alors que la dette explosait, tout cela dans une période où les taux d'intérêt sont à un niveau historiquement bas. Le service de la dette (remboursement du capital et intérêts) représente aujourd'hui près de 15% du budget de l'Etat, contre 6% en 1983. Il est devenu le troisième poste de dépenses, après l'Education nationale et la Défense, et représente près de 80% de l'impôt sur le revenu.

Nous avons financé à crédit, sur le dos de nos enfants, des politiques qui n'ont pas créé d'emplois parce qu'elles ne créaient pas de richesses mais seulement des charges.

Ce faisant, nous nous sommes rapprochés de la banqueroute car une hausse des taux rendrait maintenant la charge de la dette insupportable.

- Nos infrastructures de transport sont de bonne qualité mais à quel prix ? A-t-on mesuré le coût des régimes spéciaux de retraite des agents de ces entreprises publiques ?
- Notre système d'éducation, malgré un coût très élevé, fonctionne mal et ne répond pas à sa mission. Il en va de même du système de la santé. L'un et l'autre, faute de clarté sur leurs missions et de courage dans leur gestion, font coexister gaspillages et pénuries dans la grande tradition du crépuscule des économies socialistes aujourd'hui disparues.

Pour changer et retrouver la voie d'une croissance forte, il nous faut d'abord accepter de dire que le rôle de l'Etat est d'organiser le pays pour le mettre à même de maximiser sa production de richesse marchande.

C'est seulement alors que pourra s'organiser une politique économique et sociale cohérente, qui cesse de laisser filer les dépenses publiques, de réduire les impôts sans réduire la dépense, ou de faire progresser la dette.

Nous ne pouvons pas redistribuer la richesse avant de l'avoir créée. Il faut réconcilier l'économie et le social pour revenir à cette idée simple que la prospérité partagée de la nation est le fruit du travail. L'encourager, récompenser l'innovation, la prise de risque et la réussite sont la clé de toute politique de croissance socialement équilibrée.

Paradoxalement, et loin de ce que pensent quelques mauvais augures qui ne disent la France fragile que pour trouver une excuse à ne pas la faire bouger, la situation d'aujourd'hui se prête assez bien aux réformes dont nous avons besoin.

- L'économie mondiale va bien. Surtout les entreprises françaises du secteur marchand sont assez prospères et plus solides qu'au lendemain des deux premiers chocs pétroliers, même si des différences existent entre petites, moyennes et grandes entreprises.
- Les réformes nécessaires portent avant tout sur le fonctionnement de l'Etat dans ses missions de politique intérieure. La situation démographique de la fonction publique permet de faire apparaître très rapidement des marges de manœuvre.

- L'opinion est plus préparée qu'on ne le pense à soutenir des réformes, tant elle a conscience du caractère insoutenable du réglage actuel. Si les Français avaient vraiment confiance dans l'avenir de leur « modèle », épargneraient-ils autant ?

En réalité, le refus des réformes, concentré pour l'essentiel dans le secteur public, vient de l'absence de définition claire de ce que pourraient en être les grands objectifs. Comment s'étonner alors que ceux qui seront concernés s'en inquiètent ?

Le salut ne peut venir que de l'intérieur. Par manque de courage, nous avons pris l'habitude de rendre l'Europe responsable de tous nos maux ; nous en avons payé le prix avec l'échec du référendum de 2005. Les réformes structurelles ne nous sont pas imposées par l'extérieur : nous devons les mener à bien, avec ou sans Europe. Ainsi que nos partenaires (Royaume-Uni, Espagne) nous l'ont montré, la prospérité est d'abord une affaire de volonté nationale. Pour être acteurs de l'Europe et de la mondialisation, reprenons dans un premier temps notre destin en main.

Pour avancer, cinq pistes essentielles se dégagent, autour desquelles peut se mettre en place un projet de société novateur, qui donne à nos enfants une chance nouvelle, plutôt que seulement la charge de nos dettes. Ce projet peut s'articuler autour de cinq points :

- libérer le potentiel de création de richesses ;
- prendre et tenir le cap du plein emploi ;
- maîtriser nos dépenses et moderniser la gestion publique ;
- faire du système éducatif le moteur de l'économie de la connaissance ;
- donner plus de souplesse, d'efficacité et de justice à l'action économique de l'Europe.

1. LIBERER LE POTENTIEL DE CREATION DE RICHESSES

Il n'y a de progrès social que par le développement économique. Et il n'y a de développement économique que par la création de richesses. Ce qui fait la prospérité d'un pays, c'est la richesse – et il faut enlever à ce mot toutes ses connotations péjoratives – produite par les individus, les artisans, les commerçants, les entreprises, voire le secteur public. Jusqu'à présent, le modèle social français a conduit à redistribuer les richesses nationales avant même qu'elles aient été produites. Résultat : les dépenses publiques ont augmenté au cours des dix dernières années deux fois plus vite que dans le reste de la zone euro. Surtout : elles représentent maintenant 54% de la richesse nationale, après avoir augmenté beaucoup plus vite que la production. Malgré tout le taux de pauvreté ne baisse plus depuis quinze ans. Le taux de chômage reste l'un des plus élevés de l'Union européenne. Et le nombre de Rmistes dépasse 1,3 million.

On ne peut pas rénover le modèle social sans libérer l'énorme potentiel de création de richesses qui existe dans le pays. D'abord pour dégager à nouveau des marges de manœuvre. Comme l'écrivait le rapport Camdessus en octobre 2004 : « *Par définition, moins nous travaillons, moins nous produisons. Et, moins nous produisons, moins nous disposons de ressources pour financer nos besoins individuels et collectifs.* » Ensuite parce qu'il faut réhabiliter la création de richesses pour que la France puisse saisir toutes les opportunités d'un monde globalisé. De manière à ce que 75% des jeunes de moins de 35 ans cessent d'être attirés par la fonction publique. De manière à ce que deux tiers des Français cessent de réfuter le capitalisme. De manière enfin à ce qu'avant de parler répartition, consommation, inégalités et prélèvements, on songe d'abord à la production, à l'offre et à tous les ressorts de la croissance.

1.1 Permettre de travailler plus... en libérant l'entreprise des contraintes liées au droit du travail

La France affiche un déficit de travail important, avec un nombre d'heures travaillées par an et par habitant inférieur à la moyenne de l'OCDE en général et à celle des Etats-Unis en particulier (-29%). Cette faiblesse du nombre d'heures travaillées pèse sur le pouvoir d'achat des Français et concourt au « décrochage » progressif de notre niveau de vie. Pour pallier ce handicap et permettre à ceux qui le veulent de « travailler plus » pour « gagner plus », il faut encourager les entreprises ou les branches à renégocier en matière de temps et d'organisation du travail.

Proposition n°1. : Assouplir le régime des RTT en alignant l'ensemble des entreprises sur le dispositif propre aux PME de moins de 20 salariés (contingent et coût des heures supplémentaires ; règles relatives au repos compensateur).

Proposition n°2. : Faciliter l'ouverture des commerces sept jours sur sept, avec des horaires de plus en plus souples. Alléger le régime des soldes. Permettre une vraie liberté d'installation des nouveaux commerçants dans les principales zones de chalandise.

Proposition n°3. : Lever les verrous qui pèsent sur un certain nombre de professions réglementées, tant concernant leur statut que leur mode d'exercice ou leurs tarifs.

Si le marché des biens et des services a considérablement évolué au cours des cinquante dernières années sous la pression de l'intégration européenne, l'administration hexagonale empêche encore le développement de nombre d'activités de services et maintient de manière injustifiée des rentes de situation, comme l'a très bien montré, il y a un dix-huit mois, le rapport Cahuc-Kramarz. Il convient donc de lever tous les freins réglementaires. En donnant un feu vert de principe à l'ouverture d'activités protégées du secteur tertiaire, comme les coiffeurs, les restaurateurs, les cafetiers, les vétérinaires, les pharmaciens, ou les chauffeurs de taxi. Ce déverrouillage doit concerner non seulement le statut mais aussi le mode d'exercice de ces professions, notamment leurs tarifs, de manière à instaurer une vraie concurrence qui suscitera des appétits, donc des créations d'emplois.

Proposition n°4. : Réduire l'insécurité juridique en simplifiant la plupart des codes concernant la vie de l'entreprise et en accompagnant tout nouveau texte de la suppression d'un texte existant. Par ailleurs, pour toute nouvelle réglementation, une étude d'impact devrait être menée, comme c'est le cas dans de nombreux pays européens.

Comme l'a souligné le Conseil d'Etat, dans son dernier rapport, chaque année, ce sont plus de 10% des articles du code du travail qui sont remaniés – ce qui correspond à l'équivalent de 200 pages. Tout cela crée une énorme insécurité juridique, qui vient s'ajouter à l'allongement des procédures prud'homales, à la multiplication des contrats de travail dérogatoires, et à la difficulté d'établir une jurisprudence stable. L'inflation des textes et les changements incessants des règles font du droit français un facteur d'incertitude et d'inquiétude plus que de sécurité.

Proposition n°5. : Mieux utiliser la sphère publique (services publics et collectifs, crèches, bibliothèques, Poste,...) en élargissant notamment les horaires d'ouverture pour créer de la richesse, ne serait-ce que de façon induite à travers ceux qui en sont les utilisateurs.

La création de richesse n'est pas l'apanage du secteur privé. Elle dépend de la quantité de travail produite. En ouvrant plus largement les horaires des services publics, en facilitant la mise à disposition des consommateurs, des principales ressources publiques, on peut faciliter la création de richesse au sein de la sphère publique. Une bibliothèque universitaire ouverte jusqu'à minuit, ce sont des personnels mieux rémunérés, des modes d'organisation de travail plus souples, des redéploiements d'effectifs, des effets induits, et des utilisateurs satisfaits. Ce qui se fait en la matière hors de France peut servir d'exemple.

1.2 Travailler plus efficacement

Proposition n°6. : Simplifier les formalités des entreprises par la mise en place de guichets uniques, par le développement de la télétransmission avec les organismes sociaux et par la réforme de la fiscalité des entreprises.

Une entreprise de 10 salariés consacre environ une semaine par mois à répondre aux différentes demandes de l'administration et établir des formalités en tous genres. Cette déperdition d'énergie doit conduire à élargir les fonctions des centres de formalités des entreprises et à encourager les PME à transmettre une déclaration sociale unique par internet (cf. les travaux engagés par Net-entreprises.fr).

Proposition n°7. : Réduire la fiscalité des créateurs de richesses et notamment des entreprises en posant la question des allègements de charges.

Par ailleurs une simplification de la fiscalité des entreprises est largement souhaitable. Les prélèvements publics obligatoires directs sur les entreprises, représentent en France 16,9% du PIB. C'est presque deux fois plus qu'en Allemagne (9,4%) et deux fois et demie plus qu'au Royaume-Uni (6,4%). En outre la fiscalité des entreprises est constituée de plus de 60 taxes différentes qui créent toutes des effets pervers. Une simplification et un adoucissement de cette fiscalité pourraient être mis en œuvre parallèlement à une revue des allègements de charges, dont l'efficacité reste à démontrer et dont le coût pour la collectivité dépasse 3 milliards d'euros (si on exclut les allègements sur les bas salaires).

Proposition n°8. : Réduire les effets de seuil qui brident la croissance des 2,3 millions de petites entreprises (37% des emplois) et qui créent des freins à l'embauche ou des coûts financiers.

Comme l'a montré l'expérience du Contrat Nouvelle Embauche, les effets de seuils sont importants en France. Dès qu'ils sont neutralisés, il est possible de faire bouger le curseur de la création de richesses. Le problème n'est pas tant de lever les 38 seuils différents qui existent que d'empêcher leurs effets secondaires : effets psychologiques avec les freins à l'embauche ; effets financiers ou effets administratifs. Pour résoudre ce problème, un seuil pourrait être déclaré franchi si une entreprise affiche en moyenne plus de 20 ou 75 salariés sur une période consécutive de trois ans.

Proposition n°9. : Assouplir l'organisation du travail en facilitant l'accès des étudiants à l'emploi, en développant la pluri-activité ou le travail saisonnier.

Le travail change de forme partout dans le monde. Notamment dans les pays où les services sont développés. Qu'il s'agisse de l'accès des étudiants encore en cours d'études à l'emploi, de la revalorisation de l'apprentissage, de l'organisation externalisée en micro-entreprises, ou du travail saisonnier (850.000 personnes concernées). Il convient donc d'encourager toutes les formes possibles d'organisation du travail.

1.3 Travailler pour préparer l'avenir

Proposition n°10. : Promouvoir l'innovation dans l'industrie comme dans les services en intervenant très tôt sur le système éducatif et en développant l'enseignement des sciences.

L'entreprise du vingt-et-unième siècle n'est plus assise sur une rente. Surtout dans un monde interconnecté et « plat ». Elle doit innover en permanence pour créer de la richesse supplémentaire. Or près de 70% des PME n'ont pas lancé de nouveaux produits au cours des cinq dernières années. Alors qu'un tiers des patrons entrevoit l'innovation comme une nécessité pour préserver la survie de leur entreprise. Mais l'innovation ne se décrète pas. Il s'agit donc de faire vivre la notion « d'idée nouvelle ». En intervenant tôt sur le système éducatif pour développer dès l'école la mise en œuvre d'activités créatives. Ou encore en faisant la promotion de l'enseignement des sciences et de la technologie. Or pour 100 entrées dans les filières scientifiques en 1990, il n'y en a plus que 82 aujourd'hui.

Proposition n°11. : Lever les freins qui pèsent sur le développement des PME en adoptant un Small Business Act à la française, en soutenant le développement des jeunes pousses et l'émergence des « business angels ».

Parmi les 25 plus grosses sociétés américaines, 19 n'existaient pas il y a quarante ans. A l'inverse, pas une seule des 25 plus grosses entreprises françaises n'a été créée au cours des quarante dernières années. Cela pose la question de la création d'un Small Business Act à la française (priorité dans l'attribution des marchés publics et raccourcissement des délais de paiement), comme celui mis en place aux USA il y a cinquante ans et qui a été un gros facteur de soutien des entreprises provinciales. Cela doit amener aussi à soutenir le développement des très jeunes entreprises. C'est en France que leur taux de survie est le plus faible après quatre ans d'existence. Cela consiste enfin à développer le capital-risque et favoriser l'émergence de « business angels », qui ne sont que 4.000 en France, contre 40.000 en Grande-Bretagne et 400.000 aux Etats-Unis.

Proposition n°12. : Mieux protéger l'innovation car sans respect de la propriété industrielle, aucun partage de richesse ne peut s'opérer. Une gratuité du brevet pourrait être instaurée pour certaines PME.

Quatre cinquièmes des entreprises françaises ne disposent d'aucun titre de propriété industrielle. Les PME hexagonales ne déposent que 17.000 brevets par an, contre 40.000 en Allemagne et 25.000 en Grande-Bretagne. Si bien qu'aujourd'hui la France ne représente plus que 6% des brevets européens. C'est toute une perte de substance et de richesse qui se manifeste ainsi. Pour y remédier, il faudrait l'instauration d'un brevet communautaire qui permettrait aux PME innovantes de se voir délivrer par un seul bureau, une porte d'entrée sur l'ensemble du marché européen. Il faudrait aussi réfléchir à la gratuité du brevet pour certaines petites PME de manière à diminuer cet aspect coût fixe de l'innovation.

2 PRENDRE ET TENIR LE CAP DU PLEIN EMPLOI

Les gouvernements des 30 dernières années ont échoué sur le front de l'emploi. Cet échec se reflète dans un taux de chômage anormalement élevé, qui persiste au-delà des fluctuations de la conjoncture et qui frappe durement nos concitoyens les moins qualifiés ; il se reflète également dans des difficultés considérables d'insertion pour les jeunes et la généralisation d'une « mise au rebus » prématurée de nos travailleurs les plus expérimentés. Cet échec est la première source d'angoisse, d'inégalité et d'exclusion dans notre pays. Combiné à une durée du travail parmi les plus faibles au monde, ce « déficit d'emploi » est à l'origine de notre « déficit de croissance » et du « décrochage » de notre niveau de vie parmi les pays industrialisés et au sein même de l'Europe.

Pour surmonter cet échec qui mine notre société et relever les défis du vieillissement démographique et de la mondialisation, il convient de rompre avec les recettes malthusiennes et le recours systématique au « plus d'Etat » dont l'inefficacité n'est plus à prouver. Les propositions suivantes s'inspirent au contraire de ce qui « marche » à l'étranger, notamment dans certains pays d'Europe du Nord qui combinent un haut de niveau de protection sociale et de très bonnes performances en matière d'emploi.

2.1 Moderniser notre droit du travail pour le rendre plus juste et plus efficace

Notre droit du travail est devenu au fil du temps à la fois injuste et inefficace. Inefficace, parce que sa complexité excessive et la multiplicité des contraintes associées aux procédures de licenciement découragent les embauches plus qu'elles ne protègent l'emploi. Injuste, parce que cet excès de contraintes réduit les opportunités d'embauche des chômeurs, notamment ceux d'un certain âge, et qu'il concentre les difficultés d'insertion et la précarité de l'emploi sur les jeunes et les travailleurs peu qualifiés, avec une montée en charge particulièrement importante des contrats à durée déterminée, pour des durées courtes, depuis la fin des années 80.

Proposition n°13. : Mettre en place le cadre juridique d'un « contrat de travail unique ».

Ce contrat pourrait présenter les caractéristiques suivantes :

- contrat de travail à durée indéterminée, pour mettre un terme aux recours abusifs aux CDD par les entreprises ;
- en cas de rupture par l'employeur, paiement d'une indemnité légale et d'une contribution au service public de l'emploi, proportionnelles à la rémunération totale perçue par le salarié depuis le début du contrat. Cette contribution financière assurerait le reclassement du salarié par le SPE et conduirait les entreprises à « internaliser » davantage le coût social des licenciements ;
- en contrepartie, abandon complet de la notion de licenciement économique et des obligations de reclassement pour les entreprises, devenues inutiles dans ce contexte.

2.2 Renforcer l'accompagnement et le suivi des chômeurs

Malgré les sommes importantes investies et les mesures récemment prises, notre service public de l'emploi continue à souffrir de la multiplicité des intervenants (Etat, ANPE, Unedic, collectivités locales, missions locales...), d'un brouillage des responsabilités et d'un manque de pilotage du système, d'un accompagnement trop uniforme et trop « lâche » des demandeurs d'emploi, d'un foisonnement instable et peu lisible de dispositifs spécifiques d'aide à l'emploi dont l'efficacité n'est pas toujours prouvée, et d'un système d'indemnisation du chômage partiel et peu incitatif au retour à l'emploi.

Proposition n°14. : Fusionner l'ANPE et l'Unedic en vue de mettre en place un « guichet unique » assurant l'accueil des demandeurs d'emploi ; identifier précisément leurs besoins (« profilage ») et coordonner les différents services chargés de leur fournir une aide adaptée jusqu'au retour en emploi ; développer le recours aux opérateurs externes de placement, dans le cadre d'appels d'offre et en les rémunérant en fonction des résultats obtenus ; mettre en place un accompagnement personnalisé à tout demandeur d'emploi au-delà d'une certaine période au chômage.

Proposition n°15. : Mieux définir en contrepartie les obligations des chômeurs en matière de recherche d'emploi, dans le cadre d'un « système de droits et de devoirs » pour les chômeurs ; mettre en place de manière effective un système de réduction graduelle des indemnités chômage en cas de refus non justifié « d'emplois acceptables », de formations ou d'emplois aidés proposés.

Proposition n°16. : Rationaliser, simplifier et stabiliser l'architecture des dispositifs spécifiques d'aide à l'emploi, en les ciblant sur les publics les plus fragiles et en privilégiant ceux dont l'efficacité est prouvée.

Proposition n°17. : Réformer le système d'indemnisation du chômage avec deux objectifs : d'une part, mieux couvrir les salariés ayant exercé des périodes courtes d'activité ne leur donnant pas accès à l'indemnisation chômage (notamment les jeunes) ; d'autre part, favoriser un retour plus rapide vers l'emploi, notamment chez les cadres (dégressivité plus rapide des allocations).

2.3 Renforcer l'accès à l'emploi pour nos concitoyens les moins qualifiés et faire en sorte que « leur travail paye davantage que l'assistance »

L'augmentation des coûts salariaux induite par la réduction du temps de travail et la convergence des « Smics multiples » n'a été contenue qu'au prix d'une forte augmentation des allègements de charges sociales depuis la fin des années 90. Cette politique, qui pèse lourdement sur nos finances publiques, a atteint ses limites. La réduction du temps de travail et la convergence des Smics ont provoqué en outre un écrasement préoccupant de l'échelle des salaires (un salarié sur six est rémunéré au Smic dans le secteur marchand). Malgré les mesures de revalorisation récentes, l'écart entre les revenus d'activité et ceux de l'assistance reste en outre trop faible pour un grand nombre de travailleurs, notamment ceux faiblement rémunérés à temps partiel.

Proposition n°18. : Promouvoir une évolution modérée du coût du travail porteuse d'emplois pour tous et mettre fin à la « smicardisation » de notre société en redonnant un véritable espace à la négociation salariale sur les bas salaires ; en maintenant le mode actuel d'indexation du SMIC et en renonçant aux « coups de pouce » étatiques pour la prochaine législature ; en stabilisant en parallèle le dispositif des allègements de charges ciblés sur les bas salaires sur la même période, pour leur donner leur visibilité et leur efficacité maximale.

Proposition n°19. : Recentrer la Prime pour l'Emploi sur ceux qui disposent des revenus d'activité les plus faibles et la rendre plus visible en la mettant explicitement « sur la fiche de paye », grâce à la mise en œuvre de la retenue à la source pour l'impôt sur le revenu ; simplifier davantage et unifier les différents dispositifs « d'intéressement » à la reprise d'emploi.

2.4 Offrir un emploi aux seniors

Notre « déficit d'emploi » frappe particulièrement les jeunes et les travailleurs âgés, alors même que le vieillissement démographique appelle la mise en place de carrières valorisantes « tout au long de la vie ». Au-delà des mesures générales envisagées, qui devraient renforcer considérablement leur accès à l'emploi, notre programme propose une série d'actions supplémentaires spécifiques en leur direction.

Proposition n°20. : Poursuivre le relèvement progressif de la durée minimale de cotisation nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein, à l'occasion du rendez-vous de 2008 de la réforme des retraites ; augmenter la « décote » pour les départs en retraite anticipée et la « surcote » pour la poursuite d'activité au delà de la période de cotisation donnant droit à la retraite à taux plein ; autoriser plus largement le cumul « emploi-retraite », en levant toute restriction à ce cumul pour les salariés de plus de 65 ans exerçant une activité où la sécurité des personnes n'est pas mise en jeu.

Proposition n°21. : Poursuivre le repli des dispositifs de préretraites anticipées et resserrer les conditions d'indemnisation pour les chômeurs de plus de 55 ans, en supprimant progressivement la « dispense de recherche d'emploi » pour les salariés de plus de 57 ans, dans le prolongement des mesures récemment prises pour favoriser l'emploi des seniors (suppression progressive de la contribution Delalande, suppression de la possibilité des mises à la retraite d'office après 60 ans par accord de branche, mesures en faveur du développement des dispositifs de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences...).

S'agissant de l'emploi des jeunes, les propositions sont développées *infra*, dans la partie 4.3. intitulée « Réconcilier le système éducatif avec le monde de l'entreprise ».

2.5 Faire de la formation professionnelle un outil de gestion efficace au service de la sécurisation des parcours professionnels

Proposition n°22. : Réformer le « droit individuel à la formation » pour en faire un véritable instrument égalitaire d'aide à la mobilité professionnelle, notamment pour nos concitoyens les moins bien formés.

Proposition n°23. : Favoriser le développement de la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE), en simplifiant les procédures et en les centrant davantage sur la pratique professionnelle, afin que les savoirs acquis dans l'exercice des métiers puissent conduire à l'obtention de diplômes qualifiants.

Proposition n°24. : Organiser une « seconde chance » à la formation pour les personnes sans diplôme, qui ont peu « coûté » à la collectivité publique lorsqu'elles étaient jeunes.

2.6 Renforcer le dialogue social

La faiblesse du dialogue social a contribué indéniablement à l'immobilisme des 30 dernières années sur le front de l'emploi. Nos échecs et, à l'inverse, les succès rencontrés par certains de nos partenaires européens montrent que le dialogue social constitue un ferment important des réformes dans un pays comme le nôtre où le niveau de protection sociale et le souci d'équité sont très élevés.

Proposition n°25. : Renforcer l'importance et la représentativité des syndicats en instaurant un « voucher » qui conduirait les entreprises à financer l'adhésion à un syndicat des salariés qui le souhaitent, en permettant la liberté de candidature au premier tour et en généralisant le « principe majoritaire ».

3 MAITRISER NOS DEPENSES ET MODERNISER LA GESTION PUBLIQUE

Nos finances publiques sont aujourd'hui à bout de souffle. Les déficits publics restent importants malgré un taux de prélèvements obligatoires déjà élevé. La dette publique représente désormais près des deux tiers de la production nationale. Les retraites de demain ne sont que très partiellement financées. Le dérapage des dépenses de santé n'est pas contrôlé. L'efficacité de la dépense publique, malgré des avancées, a encore une Longue Marche à effectuer.

Cette situation dégradée est pour une bonne part le fruit d'un manque de courage et de conviction dans les vertus d'une gestion saine des finances publiques. Les baisses massives d'impôts décidées au début de cette décennie ont été mises en œuvre alors que notre économie était déjà au bord de la surchauffe. Elles étaient inutiles à court terme. Elles se sont révélées nuisibles à moyen terme. Avec un déficit de 1,4 point de PIB en 2000, juste avant le ralentissement de la croissance, la possibilité de relance ultérieure de l'activité était anéantie par avance. A partir de 2002, la dégradation des finances publiques est devenue telle qu'une relance efficace n'était plus envisageable. D'où une situation difficile : le coût du rétablissement budgétaire est élevé car il ne peut pas tirer profit d'un surcroît de croissance, et un redémarrage de l'activité est difficile car il ne peut compter sur une stimulation budgétaire.

Il n'existe pas de fatalité en économie. De vrais choix politiques, plus courageux et plus responsables, permettront à nouveau de mettre nos finances publiques au service de la croissance et de la justice. L'efficacité économique est en effet soluble dans l'équité : plus de richesse produite, c'est plus de richesse redistribuée au profit des plus démunis. Un Nouveau Contrat pour les finances publiques doit donc être proposé aux Français : maîtriser d'abord des dépenses pour baisser ensuite les impôts. D'où deux règles simples à appliquer de façon inflexible : a) un moratoire pour les prélèvements obligatoires : aucune hausse d'impôt, et des baisses seulement si les dépenses sont maîtrisées ; b) une exigence pour les dépenses : moins de gaspillage, plus de résultats.

3.1 Mettre l'impôt au service de la croissance, pas des déficits

Proposition n°26. : Affecter toutes les recettes non anticipées à la réduction des déficits. Il n'y a pas de « cagnotte » quand le déficit dépasse 40 milliards d'euros.

Il est préférable pour la politique budgétaire de laisser fluctuer les recettes en fonction de la conjoncture et de ne pas répercuter d'éventuelles plus-values fiscales par des baisses d'impôts. En termes plus techniques, il s'agit de s'engager à laisser jouer les stabilisateurs automatiques et de le faire savoir publiquement. Mieux vaut en effet s'en tenir à des règles budgétaires fixées par avance et rendues publiques que de céder aux sirènes véneuses de la démagogie budgétaire qui nous ont coûté déjà suffisamment cher.

Proposition n°27. : Retenir une hypothèse de croissance réaliste pour le Budget de l'Etat. Pour mettre le budget sous tension, il faut le construire sur une hypothèse de croissance sincère et plutôt basse.

En France, une solution pertinente consisterait pour les pouvoirs publics à s'engager (par une loi quinquennale ou une loi organique) à retenir pour les projets de loi de finances une hypothèse de croissance au plus égale à une estimation prudente de la croissance à moyen terme (2%), voire un chiffre légèrement inférieur pour favoriser l'ajustement structurel des finances publiques. Cette règle est pratique, simple et significative d'une vraie rupture. Dans ce contexte, le développement d'une véritable capacité de contre-expertise du Parlement en matière de prévision de recettes fiscales, à hypothèses macroéconomiques données, demeure une nécessité.

Proposition n°28. : Financer toute éventuelle baisse d'impôt ciblée par des économies de dépenses. Baisser les impôts aujourd'hui, c'est facile. Le faire sans augmenter les déficits et les impôts demain, c'est mieux.

Cet engagement présente l'avantage de définir un plafond implicite de baisses d'impôts décidées par le gouvernement, qui serait assez strict. A titre d'illustration, le remplacement d'un fonctionnaire sur deux se traduirait par une économie budgétaire de 800 millions d'euros en année pleine. Il permettrait aussi de limiter les allègements de fiscalité locale et sociale pris en charge sur le budget de l'Etat.

Proposition n°29. : Annoncer à l'avance les baisses d'impôts rendues possibles demain par la maîtrise des dépenses d'aujourd'hui. Les finances publiques sont plus rapidement assainies quand le fruit futur des efforts actuels est bien défini.

En cas de progression des dépenses de l'ensemble des administrations inférieure de plus de 1% à la croissance potentielle (permettant d'améliorer le déficit structurel de 0,5 point de PIB en un an), des baisses d'impôts seraient immédiatement mises en œuvre selon des caractéristiques annoncées dès le début de la législature.

Proposition n°30. : Ramener à 50% le taux d'un bouclier fiscal élargi car ce que n'est pas en organisant le racket fiscal que l'Etat soutiendra la croissance à long terme.

Le champ d'application du bouclier fiscal ne doit pas se limiter à l'impôt sur le revenu, mais tenir compte aussi de la CSG, de la CRDS et de l'ISF, voire des impôts locaux. Cette mesure est loin d'être anecdotique car les flux d'expatriation se sont accélérés au cours des dernières années en France, en lien notamment avec des motifs fiscaux (à titre informatif, Londres accueille 200.000 salariés français). L'anomalie suivant laquelle notre système fiscal amène les forces vives de la nation à s'expatrier doit être corrigée sans faiblesse et d'urgence.

3.2 Financer les retraites par le travail, pas par la vis sans fin des impôts

Proposition n°31. : Refuser la potion tragique du « toujours plus d'impôts » pour les retraites. Financer les retraites par des hausses d'impôts permet de réaliser la performance d'être à la fois inefficace et injuste.

En cas de hausse du taux de cotisations sociales, le vieillissement pèserait sur le taux de croissance d'environ 0.5% par an au cours des prochaines décennies. Inefficace, le « tout impôt » en matière de retraites est aussi inéquitable. Les générations nées après le Baby-Boom devraient supporter des cotisations sociales de plus en plus élevées pour un montant de retraite inchangé. Le refus du « toujours plus d'impôt » doit aussi inspirer une grande prudence quant à l'utilisation du Fonds de Réserve des Retraites, dont la création reflète le choix d'une préférence pour une augmentation des cotisations. Le FRR peut surtout servir comme structure d'affectation des recettes de privatisations.

Proposition n°32. : Choisir la solidarité et la croissance en donnant un emploi aux seniors. Refuser de sacrifier certaines générations sans sacrifier la croissance, c'est possible en redressant l'âge moyen de départ à la retraite d'un an sur les cinq ans de la prochaine législature.

L'âge moyen de départ à la retraite est d'environ 59 ans aujourd'hui. Un relèvement de l'âge moyen de départ à la retraite de un an tous les cinq ans à compter d'aujourd'hui permettrait de financer le coût du vieillissement à taux de cotisations et générosité des régimes inchangés. Le rendez-vous de 2008 fixé par la loi d'août 2003 doit être l'occasion de pérenniser le mécanisme qui « partage le gain d'espérance de vie » prévu au cours d'une période entre 2/3 pour la durée de la vie active et 1/3 pour la durée de retraite. Des dispositifs nuisibles continuent à décourager la poursuite d'une activité au-delà de 55 ans et appellent des mesures correctives urgentes (cf. *supra* 2.4. « Offrir un emploi aux seniors » : relèvement sensible du taux de décote, suppression des dispositifs restant de préretraites et de la dispense de recherche d'emploi dont « bénéficient » les chômeurs seniors, généralisation du cumul emploi-retraite).

3.3 Mettre en œuvre la réforme budgétaire sans fléchir

Proposition n°33. : Mettre le Parlement en ordre de bataille dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances en le délivrant de la camisole du fait majoritaire appliqué à la discussion du budget.

Le contrôle de l'exécution du budget doit être au cœur du travail parlementaire. Cette nécessité implique qu'une durée substantielle soit réservée à la discussion de ce texte en séance publique (une semaine au lieu de la demi-journée actuelle). La loi de règlement doit être l'occasion d'un contrôle approfondi et efficace de la mise en œuvre de la loi de finances, et non l'enregistrement résigné des dérapages incontrôlés. L'examen du débat d'orientation budgétaire devrait ainsi suivre immédiatement l'examen de la loi de règlement. D'éventuelles turpitudes gouvernementales en matière budgétaire auraient ainsi davantage de difficulté à perdurer plus d'une année. Cette démarche pourrait impliquer qu'un organisme public rattaché au Parlement, et distinct de la Cour des comptes, se voit confier la mission de contrôler l'évolution de la dépense publique.

Proposition n°34. : Tirer profit de la réforme budgétaire pour redéfinir en profondeur les responsabilités de l'Etat, sans tabou ni vaches sacrées. Le service public est au service du public - pas des corporatismes ni des conservatismes.

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) doit jouer un rôle primordial dans l'examen de l'utilité réelle des dépenses car elle a déjà conduit à une explicitation des politiques publiques par mission, programme et action. L'emploi de ces nouveaux instruments de maîtrise des dépenses pourrait s'inspirer de l'expérience canadienne « d'examen des programmes » menée au milieu des années 1990. Il s'agirait ainsi de redéfinir le rôle et les responsabilités de l'Etat par l'examen de toutes les dépenses ministérielles en vue d'éliminer les programmes non prioritaires, de réduire le montant global des dépenses et d'accélérer le désendettement. Aucune justification n'existe à ce que les administrations prennent en charge des activités qui ne servent pas vraiment l'intérêt public, ou pouvant aisément faire l'objet d'une déconcentration ou d'une décentralisation renforcées, ou être prises en charge avantageusement par le secteur privé ou associatif. Du point de vue du cadrage du budget de l'Etat, la règle d'une stabilité des dépenses en volume doit être strictement appliquée. Elle contraindrait le gouvernement à présenter un service public amélioré à un prix inchangé, ou réduit.

Proposition n°35. : Tirer toutes les conséquences de la réforme budgétaire en matière de gestion des ressources humaines pour en finir avec des pratiques de l'âge de pierre.

La LOLF marque le passage d'un « droit à pourvoir » des emplois budgétaires défini de façon centralisée à un pilotage souple de la masse salariale en équivalents temps plein par les responsables de programmes. Ce changement profond du cadre de la gestion des ressources humaines ne nécessite pas de modifier le statut de la fonction publique mais implique de supprimer les mauvaises pratiques du passé (avancements à l'ancienneté, rémunérations accessoires forfaitaires...). Le développement de mécanismes sanctionnant efficacement le manque de résultats de certains fonctionnaires traduit simplement le souci de mettre le service public au service du public. Une démarche volontariste est aussi requise pour s'attaquer au serpent de mer de la fusion des corps administratifs suivant une logique de filière professionnelle. L'existence d'un ministère de la fonction publique et de négociations sur la valeur du point doit céder la place à une négociation mission par mission sur les salaires et le temps de travail ; seuls les plafonds de dépenses restant fixés au niveau central.

3.4 Assurer de meilleurs services publics et pour moins cher

Proposition n°36. : Développer la fourniture privée de services financés par le secteur public. Faire faire ceux qui font mieux - ou le bon sens au service de la délégation et de l'efficacité sans injustice.

La distinction entre financer et fournir un bien ou un service public n'est certes pas nouvelle mais son application demeure très limitée en France. Pourtant, la fourniture privée de services financés par le secteur public constitue un moyen efficace de contenir les effectifs publics tout en prenant mieux en compte les besoins des usagers et en favorisant les gains de productivité. Les études empiriques disponibles suggèrent qu'au sein de l'OCDE le développement de la sous-traitance et des appels d'offre concurrentiels permettent de diminuer le coût de fourniture des biens publics de l'ordre de 10% à 30%. Pour maintenir les entreprises partenaires sous pression concurrentielle après la signature d'un contrat, une solution efficace consiste à permettre aux usagers de choisir librement entre différents fournisseurs, et établir un lien étroit entre l'argent public alloué à un fournisseur et le nombre d'usagers servis. Ce principe peut être appliqué avec succès dans de nombreux secteurs (éducation, transports, certains services sociaux...).

3.5 Pas de blanc-seing pour le gaspillage dans le domaine des dépenses de santé

Proposition n°37. : Rendre l'offre de soins plus efficace et la demande moins exubérante pour en finir avec la culture de l'irresponsabilité tout en maintenant la qualité des soins.

Du côté de l'offre de soins, la maîtrise des coûts peut tirer profit de la transformation progressive des hôpitaux en établissements publics à caractère industriel et commercial - éventuellement avec un statut adapté - pour favoriser une gestion plus dynamique, où la présidence du conseil d'administration serait retirée aux élus locaux et la direction révocable en cas de résultats insuffisants. Elle bénéficierait aussi d'un renforcement des pouvoirs des agences régionales de l'hospitalisation (ARH) en matière de restructuration, d'une procédure d'accréditation régulière des médecins (avec formation obligatoire en cas d'échec) et du refus de conventionner les installations dans des zones déjà en surcapacité.

Du côté de la demande de soins, il n'existe aucune raison suffisante pour que la Sécurité Sociale rembourse le petit risque maladie ponctuel. Cet abus doit être corrigé sans faiblesse en confiant aux assureurs privés la prise en charge de ces dépenses dans le cadre de la liberté contractuelle. La solidarité nationale doit se recentrer sur les risques plus importants et/ou les maladies de longue durée. Par ailleurs, tout médicament reconnu insuffisamment efficace doit systématiquement et immédiatement ne plus être remboursé. Enfin, la politique de prévention reste le parent pauvre du système de soin français : un développement sensible d'exams de vérification simples et réguliers, obligatoires au-delà d'un certain âge peut éviter de nombreux surcoûts futurs.

Proposition n°38. : Si les mesures de contrôle de l'offre et de la demande de soins ne parviennent pas à annuler l'accélération des dépenses, des mécanismes d'ajustement automatique doivent être mis en place *ex ante*, impliquant notamment une diminution du périmètre de remboursement du petit risque.

4 FAIRE DU SYSTEME EDUCATIF LE MOTEUR DE L'ECONOMIE DE LA CONNAISSANCE

Le système d'enseignement français est aujourd'hui particulièrement inefficace. Notre pays n'a jamais autant dépensé pour son système éducatif (7,1% du PIB en 2003) mais pour des résultats très douteux. Le pourcentage d'une classe d'âge accédant aux formations longues de l'enseignement supérieur est par exemple très faible (38%), surtout en comparaisons d'autres pays (80% en Nouvelle-Zélande et en Suède, 63% aux Etats-Unis). La dépense moyenne par élève a doublé dans le premier degré comme dans le secondaire sur les 30 dernières années, alors que la dépense par étudiant a augmenté trois fois moins vite et demeure inférieure à celle du second cycle du secondaire...

Une telle situation fait peser de lourdes menaces sur notre économie parce que les rendements privés et sociaux de l'éducation, notamment de l'éducation supérieure et de la recherche, sont très élevés. Le rendement privé lié à l'obtention d'un diplôme universitaire est ainsi compris entre 5% et 15% - soit plusieurs fois le niveau des taux d'intérêt réels rémunérant les investissements en capital. En ce qui concerne le rendement social de l'enseignement supérieur, les travaux suggèrent qu'une augmentation d'un an de la durée moyenne des études (ou son équivalent en termes de connaissances) se traduit par un effet favorable sur le niveau du PIB de l'ordre de 6% à long terme.

La potion magique ne consiste pas simplement ni essentiellement à dépenser davantage. Elle nécessite de faire passer l'école d'une logique de moyens à une logique de résultats. Elle requiert de faire de l'école – enfin - le moteur d'une véritable égalité des chances, bien au-delà des litanies incantatoires. Elle impose de réconcilier le système éducatif avec le monde de l'entreprise.

4.1 Faire passer le système éducatif d'une logique de moyen à une logique de résultats

Proposition n°39. : Faire sortir le financement des établissements de la camisole bureaucratique pour entrer dans l'ère de l'autonomie financière.

L'autonomie des établissements est un facteur clef du succès car elle permet la définition d'un projet d'établissement fédérateur et fournit les marges de manœuvre financières pour le mettre en œuvre. Au niveau des écoles, chaque établissement signerait un contrat d'objectifs avec l'Etat et utiliserait librement une part importante du budget alloué (par exemple, 20%). En contrepartie, les établissements seraient évalués fréquemment et les résultats de ces évaluations rendus publics. Il est par ailleurs indispensable de renforcer l'autonomie et l'autorité des chefs d'établissement dont la marge de manœuvre en matière de choix des enseignants et de notation est pratiquement nulle.

Dans l'enseignement supérieur, les contrats uniques de développement signés entre l'Etat, le CNRS et les universités doivent être généralisés au plus vite et leur périmètre élargi aux questions de rémunération des personnels de recherche qui ont vocation à constituer une compétence quasi-exclusive des universités. Les présidents d'universités doivent être élus par un collège uniquement composé de professeurs et d'universitaires, à l'exclusion de toute autre catégorie.

Proposition n°40. : Dans l'enseignement supérieur, avancer sur la route de la liberté de sélection des étudiants et des professeurs par les établissements parce qu'il est inutile de mettre plus d'argent dans un système qui n'est pas préalablement rendu efficace.

L'autonomie de gestion des universités implique de s'engager fermement en faveur la liberté de recrutement des professeurs comme sur celle de la sélection des élèves par les établissements d'enseignement supérieur. L'enseignement supérieur ne pourra devenir efficace en France sans incitation à le devenir. Il est en particulier coûteux, injuste et peu transparent de pratiquer l'actuelle sélection larvée des premiers cycles universitaires surchargés d'étudiants n'ayant aucune chance de parvenir au terme de leur cursus. Beaucoup des mesures nécessaires à cette rupture ne relèvent pas de la loi mais du seul pouvoir réglementaire.

Proposition n°41. : Décentraliser la gestion des carrières des enseignants pour mettre un terme aux inefficacités multiples de la décentralisation.

Pour adapter les moyens de l'Education nationale aux besoins réels, la France devrait s'inspirer des expériences étrangères des systèmes dits « axés sur le poste », où les postes sont attribués aux candidats les plus adaptés. La sélection et la gestion du personnel sont décentralisées (municipalité ou école). Les salaires de départ reflètent le prix du marché pour une qualification donnée. Leur progression dépend de la capacité de chaque individu à être choisi pour des postes laissés vacants. Sur la base du volontariat, des procédures de certification de professeurs ou équipes de professeurs pourraient utilement être mises en œuvre (cf. *National board for professional teaching standards* aux Etats-Unis).

Proposition n°42. : Systématiser les financements incitatifs dans la recherche publique parce que la moindre des choses est de réserver l'argent aux chercheurs qui cherchent et qui trouvent.

Le conditionnement de l'accès au financement à la pertinence et à l'excellence scientifiques constitue la clé du succès passé et actuel des systèmes universitaires anglo-saxons. Les financements incitatifs par projet ont donc vocation à devenir la norme du financement de la recherche française pour que notre pays rejoigne le wagon de tête de l'économie de la connaissance. Le montant des ressources « récurrentes » encore allouées aux établissements d'enseignement supérieur par l'Etat devra tenir compte systématiquement et pour une part importante de leurs activités de recherche. La construction de pôles universitaires de recherche d'excellence fusionnant plusieurs établissements constituera un des critères principaux de la promotion d'une plus grande autonomie. Il convient en effet de favoriser les regroupements de pôles universitaires de recherche pour faire naître des structures dont les publications jouissent d'une réputation internationale. Au niveau des administrations centrales, le pilotage de ces réformes devra être confié à un ministère autonome regroupant les administrations actuellement en charge de la recherche et de l'enseignement supérieur, mettant ainsi un terme au cloisonnement actuel (pour la dimension européenne de ces différents thèmes, cf. *infra* 5.2 « Réussir l'économie de la connaissance »).

Proposition n°43. : Répondre à la demande en donnant à l'enseignement privé la possibilité de s'y adapter afin de respecter le libre choix des parents.

Il n'est pas légitime que la demande croissante des parents pour l'enseignement privé soit rationnée. La règle tacite dite du 80/20, qui consiste à faire en sorte que la part des élèves dans le système scolaire privé n'excède pas le seuil de 20%, doit être abandonnée. Le calcul des dotations d'enseignants dans le privé doit refléter étroitement les inscriptions effectives d'élèves, afin d'éviter les paradoxes récents où des centaines de postes ont été supprimés dans l'enseignement privé malgré l'accélération des inscriptions.

Proposition n°44. : Généraliser la culture de l'évaluation et les classements comparatifs entre établissements pour accompagner la réforme en identifiant les agents et les établissements les plus performants.

L'évaluation des enseignants constitue aujourd'hui une parodie. Le principal facteur d'évolution de la carrière des enseignants reste l'ancienneté. La notation des enseignants doit revenir naturellement au chef d'établissement, les critères d'évaluation étant la motivation, l'implication et le talent pédagogique. Ces notations n'auront de portée que si elles sont suivies d'effet et le mérite valorisé.

L'évaluation du système scolaire requiert que l'administration centrale définisse des objectifs quantifiés, que la conception et la correction de tests nationaux soient externalisées pour disposer de résultats indépendants, et que les résultats des évaluations soient rendus publics dans un contexte de libre choix de l'établissement scolaire (cf. *infra*). Dans l'enseignement supérieur, la nécessité de recourir à ce *benchmarking* est encore plus aiguë.

4.2 Faire du système éducatif le moteur de l'égalité des chances

Proposition n°45. : Permettre aux familles de choisir librement leur école.

La qualité de l'enseignement serait améliorée et son coût modéré par l'octroi d'une plus grande liberté dans le choix de l'établissement et l'existence d'un lien entre dotations budgétaires et résultats de l'école, créant ainsi une émulation entre établissements. Il s'agit donc de relâcher la contrainte de la carte scolaire, qui ne favorise pas plus l'égalité entre les familles que la liberté de choix, dans un contexte d'évaluation généralisée des établissements.

De manière plus ambitieuse, la France pourrait envisager de recourir au système des chèques éducation. Ce système oblige les parents à choisir une école et donc à s'investir dans le parcours scolaire de leur enfant, incite les écoles à gagner en performance et pousse les enseignants vers l'amélioration des résultats.

Proposition n°46. : Passer de la politique des zones prioritaires à une politique des élèves prioritaires.

Née du postulat pourtant louable de donner plus à ceux qui ont moins, la politique des ZEP a abouti au résultat funeste d'un renforcement de la ségrégation dans les quartiers défavorisés. Pour sortir de l'immobilisme, il convient de prendre acte de l'échec de cette politique lancée en 1982 et de concentrer les moyens non plus sur la baisse uniforme du nombre d'élèves par classe mais sur l'accompagnement individualisé des élèves, leur confort de travail, indépendamment des zones, et en acceptant de mêler les solutions :

- programmes spécifiques de soutien à la petite enfance ;
- mise en place de soutien scolaire dans le primaire ;
- amélioration sensible des conditions d'avancement et de rémunération des enseignants travaillant dans des établissements difficiles ;
- obligation pour tous les établissements de présenter leurs meilleurs élèves à l'entrée des classes préparatoires et obligation pour ces dernières de réserver des places pour les élèves issus d'établissements défavorisés ;
- fermeture des établissements les plus défavorisés et répartition des élèves entre les établissements à l'extérieur de la ZEP (dans le cas où le relâchement de la carte scolaire s'effectuerait trop lentement).

Proposition n°47. : Augmenter sensiblement les aides pour les étudiants tout en relevant leur participation financière dans l'enseignement supérieur pour mettre un terme à la solidarité à l'envers de la gratuité pour tous qui bénéficie surtout à ceux qui en ont le moins besoin.

Le principe de gratuité pour les étudiants profite davantage aux enfants issus des milieux relativement aisés, dont les études sont relativement plus longues. Une réforme réellement équitable consisterait à faire participer les étudiants au financement de leurs études en proportion des revenus de leurs parents. Les aides au logement devraient aussi dépendre des revenus parentaux (mise sous de condition de ressources des APL dès lors que l'étudiant est rattaché au foyer fiscal de ses parents). Ces mesures permettraient de dégager des ressources publiques substantielles pour les établissements d'enseignement supérieur.

Les « prêts contingents » distribués par les banques, avec période de carence adaptée et taux éventuellement subventionné, doivent être généralisés. Ces dispositifs renforcent les incitations à la performance des étudiants et ont fait leur preuve aux Etats-Unis où 70% des étudiants bénéficient d'une aide financière.

4.3 Réconcilier le système éducatif avec le monde de l'entreprise

Proposition n°48. : Revaloriser les formations professionnelles qui permettent à la sortie d'obtenir un emploi utile à l'économie.

L'image négative accolée par certaines idéologies à l'enseignement professionnel a été particulièrement nocive, notamment du point de vue économique. Pour l'inverser, une refonte des formations professionnelles disponibles est nécessaire pour les recentrer vers les métiers offrant de vrais débouchés. La création de grandes écoles professionnelles proposant des formations de très haut niveau allant du CAP au diplôme d'ingénieur (cf. école Boulle) répondrait à un vrai besoin dans de nombreuses professions. Une autre mesure utile consisterait à réserver chaque année une partie des places offertes dans les BTS et les IUT aux bacheliers issus de l'enseignement professionnel. Enfin, une formation généraliste de qualité dans les lycées professionnels doit être maintenue pour permettre aux bacheliers professionnels qui le souhaitent de rejoindre des formations supérieures communes aux bacheliers généraux ou technologiques.

Proposition n°49. : Faire de l'orientation une priorité de l'Education nationale pour mieux préparer au monde du travail et éviter les erreurs d'aiguillage.

Il s'agit de donner la possibilité aux élèves d'accéder aux formations qu'ils souhaitent mais surtout à celles qui peuvent leur donner de vraies chances d'insertion professionnelle et sociale. Pour cela, une sensibilisation des élèves et de leurs parents à l'importance du choix d'orientation et aux débouchés possibles doit intervenir très tôt, dès la 5^{ème}. L'information transmise aux enfants et aux familles doit être plus large, plus fiable et plus en prise avec les réalités économiques ; elle doit permettre la construction progressive d'un projet professionnel mobilisateur et réaliste. Le dispositif d'information et d'aide à l'orientation doit faire intervenir les milieux professionnels eux-mêmes, dans les écoles ou sous forme de stage de découverte de l'entreprise de quelques jours à la fin du collège.

Dans l'enseignement supérieur, les candidats doivent être informés au préalable des débouchés réels de leur formation pour limiter le développement de sureffectifs dans des filières qui ne mènent presque nulle part. Il ne s'agit pas de bannir les formations aux débouchés confidentiels, mais d'éviter que naissent des espoirs infondés et que soient encourus des coûts inutiles. Les étudiants, avant de s'engager dans une filière donnée, devraient signer un formulaire manifestant leur prise de conscience des réalités.

5 DONNER PLUS DE SOUPLESSE, D'EFFICACITE ET DE JUSTICE A L'ACTION ECONOMIQUE DE L'EUROPE

Pourquoi croire encore au projet européen ? Parce que nous lui devons la période de paix, de stabilité démocratique et de prospérité la plus longue que notre continent ait jamais connue.

Aujourd'hui pourtant, ces succès semblent loin et le projet européen s'est brouillé par manque de vision et excès de démagogie : l'Europe, bouc-émissaire, a été rendue responsable de tous nos maux ; nous imputons à la bureaucratie bruxelloise les réformes indispensables, que nous n'avons pas le courage de porter au niveau national. Et les non français et néerlandais à la Constitution européenne en mai et juin 2005 traduisent bien la phase de doute dans laquelle nous sommes entrés.

Le défi de l'Union est de prouver à nouveau son utilité. Il est normal que les citoyens se désintéressent de la construction institutionnelle d'une Europe dont ils ont le sentiment qu'elle ne leur sert à rien. Il faut donc montrer comment l'Union, par quelques initiatives concrètes, peut continuer à améliorer le quotidien de ses citoyens et par là même leur redonner foi dans le projet européen.

5.1 Permettre à ceux qui le souhaitent d'avancer ensemble

Le modèle traditionnel d'intégration sur la base des traités a atteint ses limites, du moins pour l'instant. Les référendums sur l'adhésion à l'UE et sur le traité constitutionnel ont créé un précédent : à l'avenir, outre la ratification parlementaire, la plupart des pays seront contraints d'organiser un référendum sur toute proposition de révision significative des traités existants. La probabilité qu'au moins un pays vote non est extrêmement élevée ; les chances d'approfondir l'intégration par la modification des traités existants sont donc bien faibles.

Pour autant, cela doit-il empêcher l'initiative de groupes pionniers, disposés à se lancer dans des projets communs voulus par leurs populations ?

Les dispositions actuelles sur les coopérations renforcées au sein de l'UE (article 40 du traité sur l'Union européenne) sont si contraignantes qu'elles n'ont jamais été utilisées. C'est donc en-dehors d'elles qu'il faudra travailler.

Proposition n°50. : Laisser les pays-membres qui le souhaitent se lancer dans un projet d'intégration renforcée, à l'instar de ce qui a été fait avec les accords de Schengen de 1985 sur la libre-circulation des personnes. Autant que possible, les Etats devront veiller à ce que ce projet soit compatible avec le droit communautaire et s'engager à accueillir d'autres membres, désireux de les rejoindre plus tard.

5.2 Réussir l'économie de la connaissance

Lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, dans un contexte marqué par l'émergence de la nouvelle économie, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne se sont assignés un objectif ambitieux : faire de l'Union « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». A bien des égards, la stratégie de Lisbonne est l'illustration de l'impuissance européenne : le constat est juste, les grands axes de solution ont été posés, mais ils ne sont pas suivis d'actions.

Il est pourtant possible de réussir l'économie de la connaissance.

Proposition n°51. : Favoriser les synergies entre l'université et la recherche, en créant une quinzaine de groupements universitaires européens (« airbus universitaires ») de très haut niveau dans le domaine des sciences.

Ces pôles d'excellence recevraient des financements pour effectuer des recrutements de chercheurs de haut niveau, développer leur mobilité, valoriser les résultats de la recherche, améliorer l'équipement des laboratoires dans des domaines stratégiques, avec le concours d'investisseurs privés. Ces groupements universitaires seraient dotés d'une certaine unité de gestion et répartis sur le territoire européen afin de favoriser la diversité des cultures et l'équilibre des territoires.

Proposition n°52. : En matière de recherche, développer la concurrence dans l'accès aux financements.

A l'inverse de ce qui est pratiqué aux Etats-Unis, la situation européenne se caractérise par des modes de financement archaïques, ne mettant pas suffisamment en concurrence les équipes de recherche. Les situations acquises sont nombreuses et les talents sous-dotés. Le programme-cadre de recherche et de développement de la Communauté européenne (PCRD) existe pour mettre en concurrence les centres de recherche mais présente plusieurs limites :

- il ne représente que 5% des dépenses publiques de R&D des Etats-membres ;
- il est insuffisamment tourné vers les entreprises ;
- sa gestion est lourde (délai de plus d'un an entre le dépôt des projets et la réception des fonds).

La création d'une fondation pour l'innovation et la recherche européennes permettrait de lancer des appels à projets au niveau européen. Son financement serait assuré par des Etats-membres et des contributions privées afin d'orienter les financements vers les projets les plus prometteurs et de développer les synergies entre financements publics et privés.

Proposition n°53. : Atteindre le plus rapidement possible un compromis dans les négociations en cours sur le brevet communautaire, en surmontant notamment les divergences de vues de nature linguistique qui font inutilement obstacle au projet.

En effet, les entreprises innovantes subissent aujourd'hui des coûts élevés inutiles liés à la traduction et à la défense des brevets dans chaque pays de l'Union pris de manière séparée. Ces obstacles sont particulièrement pénalisants pour les PME.

Proposition n°54. : Développer un système universitaire capable de rivaliser avec les plus grands établissements supérieurs du monde, notamment américains.

Des étapes importantes ont été franchies dans la reconnaissance des diplômes : unification posée par le système LMD (licence/master/doctorat ; 3/5/8) et encouragement à la mobilité des étudiants (programme Erasmus et système européen de crédits universitaires transférables et capitalisables, permettant l'obtention d'un diplôme quelles que soient les universités fréquentées). Il convient cependant de faire vivre cet espace européen de l'enseignement supérieur, en le dotant d'un fonds à même de financer l'excellence universitaire. Ce fonds serait ciblé dans les domaines où le retard européen est le plus important par rapport aux Etats-Unis : par exemple, le logement étudiant, les bibliothèques universitaires et campus ou encore l'informatisation des universités. Les financements seraient accordés, de manière concurrentielle entre les établissements, en fonction de critères et d'objectifs à atteindre dans le domaine de l'excellence. Leur utilisation ferait l'objet d'évaluations régulières.

5.3 Donner à l'Union une stratégie énergétique

L'Union européenne est née de l'énergie : la CECA et EURATOM sont deux des trois premiers textes fondateurs de la construction européenne. La flambée des prix du pétrole et du gaz depuis 2005 a durement rappelé les contraintes géopolitiques de ces marchés. L'Union européenne, dépendante pour près de 50% de sa consommation d'une énergie importée, ne peut plus ignorer ce défi.

Elle doit donc considérablement renforcer son niveau de coopération pour mettre en place une politique énergétique commune destinée à réduire sa dépendance vis-à-vis du pétrole.

Proposition n°55. : Relancer de manière concertée les recherches en faveur des techniques et moyens de transport plus économes en énergie et accélérer le développement des énergies alternatives respectueuses de l'environnement. Cette mobilisation, qui doit donner toute sa place à l'énergie nucléaire et aux biocarburants, permettra en outre à l'Europe de respecter ses engagements en matière d'émissions de gaz à effet de serre.

5.4 Rendre le budget européen équitable et tourné vers l'avenir

Alors que la croissance fait cruellement défaut au sein de la zone euro (1,3% par an en moyenne depuis 2001) et que les conséquences financières de l'élargissement de l'Union n'ont pas été suffisamment anticipées, le budget européen cristallise les tensions, comme l'ont montré les âpres négociations du mois de décembre 2005.

Ce budget, plafonné à 1% du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne, est le reflet de la construction européenne. Une grande part des crédits reste consacrée à la politique agricole commune (PAC) et à la politique régionale qui vise à soutenir le développement rural, la solidarité entre les régions et le rattrapage économique des nouveaux États-membres (respectivement 45% et 34% des crédits européens en 2004).

Les décisions concernant le budget restent guidées par la logique du « taux de retour » pour chacun des pays. La France est loin de donner l'exemple avec sa défense entêtée de la PAC. Face à cette attitude passéiste, les Anglais ont beau jeu de réclamer le maintien du fameux rabais britannique obtenu en 1984 et qui représente 5 milliards d'euros vingt ans après.

Il faut que l'Europe sorte de cette impasse pour se doter enfin d'un budget équitablement réparti et tourné vers l'avenir.

Proposition n°56. : Orienter le budget européen vers le soutien de la compétitivité, la solidarité à l'égard des nouveaux Etats-membres et l'environnement. L'objectif de compétitivité implique de favoriser davantage les dépenses d'avenir, de recherche et développement, et d'enseignement supérieur pour lesquelles existent des rendements d'échelle évidents au niveau européen, en évitant la tentation du « saupoudrage ». L'aide aux nouveaux Etats-membres pourrait quant à elle s'exercer en réallouant les fonds de cohésion à leur profit.

Proposition n°57. : Trouver, dans les ressources dont l'Union dispose déjà, des marges de manœuvre nécessaires à la réorientation du budget européen, ce qui implique le désengagement de certaines politiques. L'Union ne peut continuer à consacrer 45% de son budget à la politique agricole commune. De même, les aides européennes actuellement versées aux zones défavorisées des pays avancés de l'Europe des 15, pourraient davantage revenir à la charge de ces Etats-membres. En contrepartie, les ressources allouées à l'Union devraient être prélevées de manière équitable entre les contributeurs, ce qui suppose en particulier, la fin du chèque britannique.

5.5 Refuser la concurrence fiscale déloyale

La mise en place du marché unique et l'élargissement de l'Union à l'Est donnent une acuité nouvelle aux questions de fiscalité. L'écart entre les systèmes fiscaux des anciens et nouveaux membres de l'Union introduit une concurrence fiscale, qui, si elle a toujours existé en Europe, s'est largement développée depuis 2004. Certes, il est économiquement sain qu'une certaine concurrence fiscale existe afin d'amener les systèmes peu efficaces à se moderniser. Par ailleurs, il est légitime pour les pays de la périphérie de l'Union de maintenir un différentiel fiscal qui garantisse l'attractivité de leur territoire. Cependant, en l'absence de toute coopération, la concurrence fiscale peut conduire à une situation d'équilibre défavorable, dans laquelle l'ensemble des Etats aura été amené à diminuer la pression fiscale et à s'appauvrir sans effet sur la localisation des activités et des capitaux.

Certains éléments de fiscalité semblent donc pouvoir gagner à une européanisation.

Proposition n°58. : Harmoniser l'assiette de l'impôt sur les sociétés, la fiscalité des bénéficiaires des entreprises constituant une des bases taxables les plus mobiles et donc la plus sensible à la concurrence fiscale.