

Repenser l'action publique

Julia Cagé
Ismaël Emelien



Repenser l'action publique

Jean Jaurès
Fondation

Sous la coordination de
Julia Cagé et
Ismaël Emelien



Jean Jaurès
Fondation

Repenser l'action publique

Julia Cagé

Ismaël Emelien

(coordinateurs)

Maud Arnov, Philippe Askenazy, Maya Bacache-Beauvallet,
Etienne Chantrel, Daniel Cohen, Nicolas Faucher,
Olga Lorame, Florian Mayneris, Philippe Roman,
Cécile Valadier

SOMMAIRE

Introduction	9
> CHAPITRE 1	
L'école	15
La difficile transition vers une société de la connaissance	23
L'enseignement supérieur	29
LA DOUBLE COUPURE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR FRANÇAIS	30
UN BUDGET TROP FAIBLE	36
QUELLE RÉFORME POUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA RECHERCHE ?	44
> CHAPITRE 2	
Pour une nouvelle politique de croissance	49
L'ÉCHELON EUROPÉEN	54
DE NOUVEAUX INDICATEURS POUR UN NOUVEAU MODÈLE	56
Forces et faiblesses françaises	61
LA PERSONNALITÉ ÉCONOMIQUE DE LA FRANCE	63
De nouveaux instruments	73
LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ : UN EXEMPLE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL	78
RENDRE PLUS LISIBLE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS	79
Réussir la transition écologique	81
TENDANCES, PRIORITÉS ET MARGES DE MANŒUVRE	82
DES AVANCÉES TIMIDES ET DE NOMBREUSES DÉCEPTIONS :	
UNE POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT ERRATIQUE	84
PERSPECTIVES POUR UNE CONVERSION ÉCOLOGIQUE	88

AVERTISSEMENT

La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.

Photo de couverture : El-Meister

> CHAPITRE 3

Repenser la démocratie sociale	97
LA PEUR DU DÉCLASSEMENT	100
DAVANTAGE DE DÉMOCRATIE D'ENTREPRISE : UNE SOLUTION À LA CRISE ?	103
LES SCOP	106
LA DÉMOCRATIE EN ENTREPRISE	109
LA DÉMOCRATIE SOCIALE	113
Pour un nouvel Etat providence	117
REDÉFINIR L'ÉTAT SOCIAL	120
REPENSER LE CYCLE DE VIE POUR REPENSER LA RÉFORME DES RETRAITES	126
POUR LA MISE EN PLACE D'UNE BANQUE DU TEMPS	138
REPENSER LA FISCALITÉ DES MÉNAGES	141
LA TAXATION DU PATRIMOINE	144
La santé	147

> CHAPITRE 4

Retrouver la cohésion sociale	155
DES INÉGALITÉS TERRITORIALES COLOSSALES	157
L'ÉCHEC DES POLITIQUES DANS LA VILLE	159
LE CHÔMAGE, ÉCHEC ABSOLU	161
L'HYPOCRISIE DE LA MIXITÉ SOCIALE	162
FAIRE DE L'EFFORT DE PÉRÉQUATION UNE PRIORITÉ	165
METTRE EN COHÉRENCE L'ENSEMBLE DES POLITIQUES PUBLIQUES POUR RECRÉER DU LIEN SOCIAL DANS ET AVEC LES QUARTIERS	168
Pour une nouvelle politique de la ville	173
LE PROBLÈME DE L'ÉTALEMENT URBAIN	173
LE LOGEMENT, UNE PRIORITÉ SOCIALE	177
Et de sécurité...	181

La Fondation Jean-Jaurès a réuni régulièrement une douzaine de chercheurs et de hauts fonctionnaires pendant plus d'un an afin de proposer une rénovation de l'action publique en France et de donner un sens à une nouvelle social-démocratie. Ce livre est le résultat de leurs échanges réguliers et toujours passionnés, ainsi que des auditions d'experts, d'élus, de praticiens et de membres de la société civile qu'ils ont menées pour nourrir leur réflexion.

Maud Arnov : haut fonctionnaire

Philippe Askenazy : économiste du travail, directeur de recherche au CNRS, auteur de *Les décennies aveugles* (Seuil, 2011)

Julia Cagé : normalienne, économiste à l'Ecole d'économie de Paris et à l'Université de Harvard

Maya Bacache-Beauvallet : normalienne, agrégée de sciences économiques et sociales, maître de conférences en économie à Telecom ParisTech

Etienne Chantrel : normalien, administrateur de l'Insee

Daniel Cohen : professeur à l'Ecole normale supérieure, président du conseil d'orientation scientifique de la Fondation Jean-Jaurès

Ismaël Emelien : titulaire d'un mastère spécialisé en Affaires publiques, consultant

Nicolas Faucher : doctorant en philosophie

Olga Lorame : normalienne, énarque, diplômée en finances publiques, doctorante en science politique

Florian Mayneris : normalien, professeur d'économie à l'Université Catholique de Louvain

Philippe Roman : normalien, doctorant moniteur en sciences économiques à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (UVSQ)

Cécile Valadier : normalienne, économiste au département de la recherche de l'Agence française de développement

INTRODUCTION

La social-démocratie est aujourd'hui confrontée à plusieurs difficultés. Héritière du marxisme, elle a pour mission de donner une expression politique et sociale aux revendications de la classe ouvrière. Or, cette fonction devient de plus en plus difficile à exercer à l'heure où le capital tend à se dématérialiser et à se déterritorialiser. Le raisonnement en termes de classes sociales est lui-même rendu complexe du fait du fractionnement croissant du salariat et de la montée de l'individualisme contemporain.

Héritière de la pensée de Keynes, la social-démocratie est également à la peine à l'heure où les instruments de politique économique sont mités par la mondialisation et la financiarisation du capitalisme. La crise financière a montré l'urgence de repenser la régulation du capitalisme financier, mais elle a aussi révélé la vulnérabilité accrue des Etats face aux marchés. Retrouver des instruments de stabilisation macroéconomique et des leviers de croissance fait également partie des tâches qui lui incombent.

Héritière d'une pensée et d'une action à la fois européenne et internationaliste, la social-démocratie est confrontée à la montée des replis en Europe comme à l'affirmation de nouvelles puissances économiques et politiques à travers le monde en développement. Il lui revient d'opérer une nouvelle synthèse entre l'intégration européenne et la démocratie, entre le développement à travers le monde et la protection des salariés français.

Héritière enfin des Lumières et de l'idée de progrès, la social-démocratie doit faire face au défi écologique. Comment penser le « développement des forces productives », la question du pouvoir d'achat des salariés, à l'heure où la croissance ne peut plus être une fin en soi ?

Faire face à la nouvelle question sociale, au défi écologique et à l'industrialisation des pays émergents ne veut pas dire accumuler un ensemble des contraintes *a priori* incompatibles. C'est donner un sens à une nouvelle social-démocratie, héritière de son histoire et prête à relever les nouveaux défis du monde contemporain. Vue de trop haut, la tâche semble difficilement réalisable. L'impuissance de la classe politique face à ces enjeux entraîne parfois la gauche dans la catégorie où elle tenait elle-même la droite auparavant, celle d'une résignation à l'égard d'un monde dont les lois sont réputées inéluctables. Toutefois, en descendant d'un cran dans l'échelle des problèmes, les leviers d'action publique redeviennent plus clairs. Qu'il s'agisse de l'école, de la santé ou de la politique de la Ville, facteurs clés dans la définition d'un monde commun viable, l'action publique est déterminante. A l'échelle de l'Europe, la crise n'a elle-même rien d'insurmontable. De

nouveaux moyens d'actions sont rendus nécessaires par la crise financière, et si les divergences de vue existent manifestement avec nos partenaires, il n'y a aucune raison de désespérer de l'évolution en cours. A l'échelle du monde enfin, les mesures à prendre seront évidemment plus complexes à mettre en œuvre, mais la démarche est claire : aller vers des instruments de régulation planétaire, dans le domaine écologique notamment, sans pour autant prendre le prétexte des retards pris par les autres pour agir, et inventer de nouveaux modes de production et de consommation.

Le point noir qui résiste à l'examen de ces différents niveaux reste la question cruciale du travail. Depuis trente ans, le capitalisme a systématiquement érodé la valeur travail, affaiblissant le pouvoir syndical, externalisant les tâches et vidant le monde du travail de ses représentations. Le nouveau capitalisme financier a délité les anciennes formes de production, organisant au sein même de l'entreprise la concurrence entre salariés et faisant prévaloir l'individualisation des rémunérations. Dans sa contribution au recueil *Refaire société* publié par la République des idées, Robert Castel parle d'une *bifurcation* de trajectoire. Le nouvel esprit du capitalisme produit « de nouvelles règles du jeu conduisant à un clivage entre gagnants et perdants qui recompose la configuration de l'individualisme contemporain. En faisant de l'activation de l'individu un impératif catégorique qui vaudrait pour tous, il exalte sans doute la dignité de certains profils d'individus contemporains, mais il en stigmatise d'autres et les enfonce dans la dérégulation ».¹

1. Robert Castel, « Les ambiguïtés de la promotion de l'individu », *Refaire société*, Editions du Seuil / La République des idées, 2011.

Dans une société que l'on dit parfois post-industrielle, il faut redonner à la parole ouvrière une force qui lui permette de peser dans la négociation salariale et dans la définition des conditions de travail, ainsi qu'une place dans l'horizon de décision des entreprises. En bref, il faut substituer à la société de *shareholders* (actionnaires) une société de *stakeholders* (parties prenantes). Tâche qui se joue au sein même de l'entreprise, en renforçant le pouvoir syndical et, bien au-delà, en dotant les travailleurs d'un réel pouvoir de négociation, d'alternatives nouvelles et de droits nouveaux.

Pour éviter des considérations trop générales, ce texte s'appuie sur le cas français, sur son modèle supposé, celui de l'école républicaine. Il y inclut les failles qui l'ont progressivement affaiblie, et s'efforce de dessiner de nouveaux espoirs. La France, sous couvert de méritocratie républicaine, a conçu un monde élitiste, tant à l'école que dans les entreprises. Les grandes écoles et les grandes entreprises du CAC 40 se répondent dans un vis-à-vis qui rend plus dure encore la configuration des gagnants et des perdants. Partout à l'école, à l'université, dans les villes, sur les lieux de travail, la France doit fabriquer un nouveau monde commun, qui redonne à chacun les moyens de vivre un destin digne de ses attentes et, si possible aussi, de dépasser sa propre condition. Sans renier la part de gloire et d'espérance que porte l'idéal républicain, la France doit pouvoir inventer un nouveau modèle social, qui la fasse entrer par la grande porte dans le XXI^{ème} siècle, et lui redonne le rôle exemplaire qu'elle a longtemps incarné dans les conquêtes pour la liberté.

> CHAPITRE 1

L'école

L'école est la colonne vertébrale du « modèle français ». Elle fonde l'espoir démocratique d'une méritocratie républicaine, où les enfants de paysans, d'ouvriers ou de chômeurs peuvent espérer gravir les échelons de la société jusqu'aux plus hautes marches, où les déterminismes sociaux peuvent être surmontés grâce à l'école de la République. La crise du modèle français, c'est d'abord la crise de son école et de sa capacité à réduire les inégalités.

Les estimations hexagonales comme les enquêtes internationales sont formelles : le niveau scolaire baisse en France, après avoir augmenté jusqu'en 1995. De 2000 à 2009, la part des élèves faibles et très faibles – c'est-à-dire des élèves qui ont beaucoup de difficultés en fin de scolarité obligatoire (à 15 ans) – est passée de 15 à 20 %. La moitié des élèves de 15 ans est aujourd'hui en retard ; la France est, avec un taux supérieur à 20 %, championne du monde des redoublements. Le système scolaire

français grossit par la queue. Autrement dit, une masse croissante d'élèves ne suit plus.

Les enquêtes du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) posent un diagnostic sans appel de cette situation. Le système scolaire français est, en effet, l'un des moins efficaces de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et surtout l'un des plus injustes socialement – c'est là où les écarts de performance sont les plus déterminés par l'origine sociale des parents –, alors même que l'efficacité et la justice sociale devraient constituer les deux principaux piliers de tout système scolaire. Les promesses de l'école républicaine ne sont plus tenues.

Ainsi, et de manière peut-être contre-intuitive, le déterminisme social est moins fort aux États-Unis – qui pourtant font également partie du groupe de pays où le lien entre origine sociale et performances est le plus important – qu'en France. Certes, les meilleurs élèves français sont meilleurs que les meilleurs élèves finlandais – alors que la Finlande est tout en haut du classement PISA –, mais les pires élèves français sont moins bons que les élèves turcs ou mexicains – alors que la Turquie et le Mexique figurent tout en bas du classement. Elitiste depuis l'école maternelle jusqu'aux études supérieures, le système scolaire français tente de détecter ceux qui feront Polytechnique ou Normal Sup' sans trop se soucier des autres. La France n'est pas pour rien la patrie du *French cancan* : c'est le pays des grands écarts. Un pays dans lequel l'essentiel de l'éducation a lieu au sein de la famille.

S'agissant du rôle de la famille dans le système éducatif entendu au sens large, un bref retour en arrière est riche d'informations. L'existence d'inégalités scolaires a, en effet, été révélée au grand jour dans les années 1960, décennie où le débat sur la méritocratie a sans doute été le plus vif. Les inégalités se construisaient alors de façon passive, naturelle – par exemple lorsqu'un père cultivé discutait avec son fils de ses lectures –, sans que les comportements ne traduisent une volonté stratégique de former ses enfants pour surpasser les autres.

Non seulement les inégalités scolaires persistent aujourd'hui, mais les déterminismes sociaux sont de plus en plus actifs. Comme si chacun en avait acquis une conscience exacerbée et tentait de les contrecarrer ou, bien au contraire, de les faire perdurer, selon le milieu social d'origine. Chacun cherche à pousser ses enfants vers le haut, à faire en sorte qu'ils bénéficient des meilleures conditions d'enseignement. Chacun sait que le niveau de diplôme est très souvent lié au temps passé à l'étude et que l'école est l'un des éléments clés pour occuper plus tard un poste à responsabilités dans une société où, par ailleurs, les possibilités d'ascension sociale n'existent plus en dehors de l'école pour les familles populaires.

Dans ces conditions, et alors même que le système français se donne à voir comme un système de compétition ouverte, avec des concours garants de la méritocratie – mais de quelle méritocratie parle-t-on quand on sait, par exemple, que la moitié des élèves entrant à Polytechnique sont des enfants de profs ? –, il se présente bien plus comme un système de parrainage : on cherche les meilleurs établissements, les

meilleures filières, les meilleures options, etc. Cette « lutte pour le meilleur » est désormais totalement intégrée dans les mentalités. Alors que la carte scolaire constituait un rempart relativement efficace, sa suppression a accentué les inégalités et a surtout fragilisé les établissements dans lesquels la mixité sociale pouvait encore avoir un sens.

Au-delà du problème fondamental et de principe qui se pose à la France mais d'abord à la gauche, le poids croissant des déterminismes sociaux exerce toute une série de conséquences négatives pour la société française dans son ensemble. En effet, plus une école est mixte, plus le tronc est commun et plus les classes sont hétérogènes, meilleur est le résultat global de tous, meilleurs aussi sont les résultats des plus faibles. Par conséquent, plus les classes sont homogènes, etc., pire est le résultat global de tous. Les résultats empiriques sont fortement significatifs : les groupes de bons avec les bons font progresser tout le monde sur une pente ascendante ; le regroupement des mauvais avec les mauvais fait stagner ou baisser le niveau ; le regroupement de bons et de mauvais se traduit par une augmentation importante du niveau global. L'hétérogénéité des classes permet donc aux meilleurs de progresser et aux plus faibles de progresser beaucoup plus que lorsqu'ils se retrouvent entre eux. Le niveau de l'ambition sociale s'élève pour tous dès qu'un groupe d'élèves dans une classe a des ambitions élevées.²

Mais alors qu'un tel diagnostic plaide pour une action publique en faveur d'une hétérogénéisation maximale des classes, deux problèmes

2. Cf. notamment les travaux d'Eric Maurin sur la question.

se posent. Le premier fait scandale parmi les parents d'élèves alors même qu'il est minime : dans les classes hétérogènes, les bons progressent un peu moins que dans les classes homogènes. C'est un élément qui pourrait aisément expliquer le repli d'une partie des classes moyennes – les moins défavorisées, mais pas les moins inquiètes. Le second est d'une autre nature mais tout aussi difficile à résoudre : de mauvaises habitudes ont été prises, l'Etat n'est plus l'acteur qu'il doit être et la République ne tient plus ses promesses.

Jusqu'en 1995, en effet, les différents gouvernements se sont engagés pour une action publique en faveur de la démocratisation scolaire. Le général de Gaulle et Georges Pompidou, adeptes inconditionnels du capital humain au niveau global, avaient fixé un cap à l'éducation : « Vous contribuez à la richesse du pays en formant une main-d'œuvre qualifiée ». Valéry Giscard d'Estaing a fait le collège unique pour supprimer les cloisons sélectives entre établissements ; François Mitterrand a donné pour mot d'ordre les fameux 80 % d'une classe d'âge avec le bac, conférant ainsi un sens à l'action de chacun.

Or, depuis 1995, le silence est total de la part d'un Etat sans mot d'ordre. Bien pire encore, avec Nicolas Sarkozy, toutes les références à l'Education sont devenues négatives, qu'il s'agisse de l'exaltation du prêtre au détriment de l'instituteur, des suppressions de poste, de la suppression de la formation des maîtres, de la mise sous surveillance des enfants dès la maternelle ou de la dénonciation systématique de son coût. Ce mépris a créé chez les enseignants, privés de boussole face à des défis toujours plus grands, une crise morale d'une ampleur inégalée.

Le chacun pour soi est sur le point de devenir la règle pour tous, familles comme enseignants. Les premiers champions de la dérogation scolaire sont d'ailleurs les enseignants, fins connaisseurs du système.

La quasi-totalité des mesures prises depuis 2007 ont été présentées comme la déclinaison au niveau de l'école de deux systèmes de valeur qui se veulent complémentaires : efficacité et égalité des chances. De l'exaltation des valeurs de la méritocratie républicaine au début du quinquennat, on est passé à la transgression de ces valeurs pour privilégier la concurrence sans frein, le chacun pour soi et la reproduction assumée des inégalités. Ces mesures ont conduit à accentuer les inégalités et le « verrouillage » du système économique et social. Encore un frein fondamental au développement de notre économie et au bien-être social collectif.

La dérégulation progressive et définitive de la carte scolaire est l'illustration d'une réforme qui est très loin d'avoir produit les succès escomptés en matière de mixité sociale. Les premiers résultats des études visant à en apprécier les effets dévoilent un phénomène de désertification d'une partie des établissements de l'éducation prioritaire, notamment les établissements classés RAR (Réseau Ambition Réussite) qui accueillent les publics les plus défavorisés. Phénomène qui se traduit par une homogénéisation sociale et scolaire de leurs publics du fait du départ des élèves les plus « avancés » scolairement et les plus favorisés socialement. A l'inverse, la mixité sociale attendue dans les établissements les plus favorisés n'est pas au rendez-vous. Les établissements situés dans les villes moyennes pâtissent aussi des effets de

déstabilisation dont on ignore encore l'ampleur, faute d'études sur le sujet. On assiste, dans le même temps, à une progression sensible de la part des boursiers sociaux dans les demandes de dérogation, fait caractéristique de l'approche en termes d'égalité des chances promue par le gouvernement.

De plus, les moyens consacrés à l'Education nationale ont cessé d'augmenter depuis 2004. Le gouvernement a multiplié, ces dernières années, les suppressions de postes dans l'Education nationale. Au terme de l'année 2010, 49 400 postes ont été supprimés, soit 46,2 % des 107 000 emplois supprimés dans la fonction publique.

Face à un bilan aussi négatif, et au-delà de la succession de réformes plus ou moins utiles et efficaces, le défi est aujourd'hui immense et décisif. Il s'agit, d'une part, de redonner l'envie et le moral aux enseignants. Il faut, d'autre part, redonner confiance aux Français dans le système scolaire. Pas si simple quand la situation de l'emploi fait que pour beaucoup, notamment les garçons en zones urbaines sensibles (ZUS), l'école ne sert plus à rien et renvoie avec force l'image de l'échec et du mépris social. Redonner confiance aux Français dans leur école, c'est d'abord cesser d'opposer la formation de l'élite à la formation de la masse. Une masse bien formée est une condition nécessaire pour avoir des élites efficaces. C'est donc mettre à mal une inertie sociale formidablement puissante. La mise en place d'un socle commun de connaissances – c'est-à-dire la définition d'un niveau minimal qui serait contrôlé et avec lequel devrait sortir le plus « mauvais » élève du plus « mauvais » collège de France –, idée défendue notamment par Christian

Baudelot et Robert Establet, doit constituer le premier socle d'une nouvelle politique de l'éducation de l'Etat. Cette politique doit également faire de l'accroissement de la mixité une de ses priorités – si la carte scolaire avait de nombreux défauts, d'autres solutions sont aujourd'hui envisageables. Les « cartes en étoile » à l'américaine, comprenant différents types de quartiers, seraient peut-être un exemple à suivre. Une réflexion politique publique doit également être conduite pour « désarmer » les familles qui tendent à s'organiser pour permettre la reproduction sociale.

La gauche doit ainsi répondre en priorité aux besoins des vaincus du système scolaire. Il faudra, bien sûr, mettre en place des dispositifs particuliers pour les jeunes qui sortent du système éducatif sans formation adéquate, avec notamment la mise en place de véritables dispositifs de « deuxième chance », ouvrant ainsi sur une révolution de la formation des salariés tout au long de la vie. Le droit individuel à la formation (DIF) et ses vingt heures par an étant aujourd'hui totalement insuffisants au regard de l'ampleur des enjeux.

La difficile transition vers une société de la connaissance

La promesse d'une école républicaine émancipatrice pour les citoyens a, depuis mai 68, laissé place à une autre priorité : la démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur. Le mot d'ordre – 80 % d'une classe d'âge au bac – a « fait monter plus haut les classes populaires dans l'échelle des illusions », pour reprendre l'expression de Stéphane Beaud.³ L'espoir d'une société de la connaissance, version rêvée d'un monde post-industriel qui arrache les ouvriers à la dureté du travail en usine, a également été trahi.

Aujourd'hui, 66,4 % des enfants d'une classe d'âge obtiennent le baccalauréat, ce qui marque un progrès considérable par rapport aux niveaux atteints quarante ans plus tôt. Globalement, il semble que l'on puisse conclure avec Eric Maurin et Marc Gurgand que cette évolution a été positive en matière de rémunération moyenne.⁴ Mais les problèmes

3. Stéphane Beaud, *80 % de bacheliers et après ? Les enfants de la démocratisation scolaire*, Editions La Découverte, 2003.

4. Eric Maurin et Marc Gurgand, « Démocratisation du secondaire et inégalités salariales : l'expansion éducative d'après-guerre », in Daniel Cohen (coord.), *Une jeunesse difficile. Portrait économique et social de la jeunesse française*, Editions Rue d'Ulm/Presses de l'Ecole normale supérieure, collection CEPREMAP, 2007.

posés restent considérables. Les inégalités, tout d'abord, se creusent entre ceux qui ont un diplôme et ceux qui n'en ont pas. Echouer à l'école n'a jamais été aussi disqualifiant. En 2008, parmi les jeunes sortis de l'école depuis moins de cinq ans, 47 % des non-diplômés étaient au chômage contre 7 % des diplômés du supérieur. 70 % des travailleurs à bas salaire n'ont pas le baccalauréat. Le surcroît d'exposition au chômage des jeunes sans diplôme par rapport aux diplômés du supérieur était de dix points environ au milieu des années 1970. Il dépasse aujourd'hui les quarante points, soit un quadruplement en trente ans.

La situation des sans-diplômes est d'autant plus problématique que le modèle français, comme l'ont montré les travaux de Cécile Van de Velde, est marqué par une forte valorisation – pour ne pas dire une survalorisation – de la formation initiale. Il induit des trajectoires dominées par l'enjeu du diplôme et du premier emploi – contrairement au modèle danois par exemple, où les jeunes alternent entre études et expériences professionnelles. Alors qu'à la fin des années 1960, les catégories de cadres moyens et supérieurs étaient encore largement ouvertes aux non-diplômés (près d'un tiers des postes leur étaient accessibles), ce n'est plus le cas aujourd'hui. L'expérience professionnelle de nombreux salariés se trouve dévalorisée.

Le second problème tient aux cursus proposés après le bac, pour ceux qui l'obtiennent. En dépit d'un quasi doublement du nombre d'étudiants dans les années 1980 (la proportion de titulaires d'un diplôme supérieur à bac + 2 est passée de - 10 % pour les générations nées avant 1965 à près de + 20 % pour les générations nées après 1970),

les diplômés de l'enseignement supérieur (à bac + 2 ou plus) ne représentent que 42 % de leur génération (l'objectif affiché étant de 50 %). Ce qui signifie que 24 % des bacheliers n'obtiennent pas un diplôme de l'enseignement supérieur et souffrent d'une frustration bien décrite par Stéphane Beaud. Que faire des étudiants perdus dans une université qui dispense un savoir très théorique sans encadrement suffisant ? En particulier lorsqu'ils sont issus des classes populaires et sont moins armés face aux exigences de l'autonomie, ces jeunes échouent aux examens et deviennent malgré eux des salariés précaires. Or, ces jeunes sont majoritairement les enfants des non- (ou des peu) diplômés. Une étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) a ainsi montré que le niveau scolaire des parents influe sur la trajectoire des bacheliers, les « bacheliers de première génération » (les jeunes gens dont aucun des deux parents n'a obtenu le baccalauréat) faisant des choix d'orientation moins « ambitieux » que les autres. La France semble ainsi payer, en termes de démocratisation scolaire, le retard d'une génération par rapport aux grands pays industrialisés.

Parmi les étudiants entrant dans le supérieur, près de 20 % choisissent des études courtes et professionnalisantes (10,8 % les IUT (Institut universitaire de technologie) et 8,3 % les STS – Section de technicien supérieur), qu'ils préfèrent aux diplômes plus aléatoires de l'université. Si l'on ajoute à ce pourcentage celui de ceux qui choisissent en premier cycle d'université des disciplines dont le principal débouché est l'Education nationale, il ne reste finalement que 20 % d'une classe d'âge cherchant un emploi de cadre dans le secteur privé. C'est-à-dire, remis dans une perspective historique, le pourcentage d'une classe d'âge

obtenant le bac en 1970. Comme si, en l'espace de quarante ans, la durée de scolarité nécessaire pour accéder à un poste de cadre avait subi une translation vers le haut de deux à cinq années d'études.

De surcroît, si face à la menace du chômage, nombre d'étudiants se sont tournés vers la fonction publique, cela s'est fait au prix d'un encombrement et d'un ralentissement considérables avec un allongement des files d'attente pour accéder aux postes à responsabilités de catégorie A, comme l'ont montré les travaux d'Eric Maurin.⁵ S'ensuit notamment un profond malaise des agents de catégorie B dont les frustrations professionnelles sont aujourd'hui lourdes de conséquences sociales et politiques. En 1993, 64 % des jeunes fonctionnaires diplômés du supérieur parvenaient à occuper un poste de catégorie A dans les cinq ans suivant leur sortie de l'école. En 2003, ils n'étaient plus que 43 %. Les emplois les moins qualifiés de la fonction publique sont de plus en plus occupés par des personnes très diplômées. En effet, les jeunes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur ont massivement investi les professions intermédiaires dans le secteur public : ils représentaient 38 % en 2002, contre 15 % en 1982. Corrélativement, la part des titulaires d'un diplôme de niveau inférieur ou égal au baccalauréat parmi les jeunes salariés exerçant une profession intermédiaire dans le public a presque chuté de moitié, passant de 39 % en 1992 à 22 % en 2002. Il faut enfin noter la baisse spectaculaire de la proportion des personnes les

5. Eric Maurin, *La peur du déclassement. Une sociologie des récessions*, Editions du Seuil, La République des idées, 2009.

moins diplômées (titulaires d'un brevet des collèges ou sans diplôme) parmi les jeunes ouvriers et employés de la fonction publique. Leur part a été divisée par presque 2,5 en vingt ans, puisqu'elle est passée de 49 à 21 %. Cette très forte baisse n'a pas profité aux titulaires d'un CAP ou BEP, dont le poids est resté stable, elle s'est opérée au bénéfice des bac ou bac+, dont la part a triplé, passant de 14 à 44 %. Entre 1992 et 2002, la part des diplômés du supérieur parmi les jeunes salariés ouvriers ou employés de la fonction publique est ainsi passée de 1 à 5 %, et celle des titulaires d'un diplôme de niveau bac + 2 de 4 à 11 %.⁶

De fait, les nouvelles générations de fonctionnaires sont surdiplômées, non seulement par rapport aux générations précédentes, mais aussi par rapport aux nouvelles générations du privé. Un nouveau constat forcément générateur de frustrations. Au total, le bilan « globalement positif » de la démocratisation scolaire change donc de perspective si l'on compte la stigmatisation sociale à l'œuvre contre les 34 % de jeunes montrés du doigt parce qu'ils n'ont pas le bac alors que le bac est devenu la norme. Sans oublier la frustration des 24 % de bacheliers qui échouent à l'université une fois leur bac en poche, à laquelle il faut également ajouter celle des diplômés de l'enseignement supérieur qui choisissent un emploi de catégorie B dans la fonction publique comme refuge contre la menace du chômage quand ils auraient pu légitimement prétendre à un emploi de catégorie A ou à un

6. Julien Pouget, « La Fonction publique : vers plus de diversité ? », in *France, Portrait social*, Edition 2005-2006, Insee, pp. 143-162.

statut de cadre dans le privé. D'où la nécessité de repenser en profondeur le système d'enseignement français. Une réforme ambitieuse de son école (primaire, collège et lycée) mais également de son université s'impose.

L'enseignement supérieur

Du dernier étage de la fusée éducative, la France accuse un retard grandissant dans le domaine de l'enseignement supérieur, lequel commande pourtant la recherche, l'innovation et, finalement, la croissance de long terme. L'importance de l'enseignement supérieur a été encore renforcée par l'émergence des nouvelles technologies de l'information et par l'entrée de nouvelles puissances économiques au niveau mondial.

Alors que l'avantage salarial dont bénéficient les diplômés de l'enseignement supérieur a fortement augmenté en Allemagne, en Hongrie, ou encore en Italie de 1997 à 2007, il a diminué en France, qui se situe en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE.⁷ De plus, en 2007, en France, 7,1 % des 15-29 ans diplômés de l'enseignement supérieur étaient au chômage, contre 3,2 % des Australiens, 3,7 % des Autrichiens, 2,5 % des Danois, 4,5 % des Finlandais, 1,7 % des Néerlandais ou encore 2 % des Norvégiens.⁸

7. La différence de revenus du travail entre les diplômés de l'enseignement supérieur et les diplômés du secondaire est révélatrice de l'offre et de la demande de travailleurs qualifiés et des facteurs qui incitent à investir dans l'élévation du niveau de formation.

8. La moyenne de l'OCDE s'établit à 4,9 % et celle de l'Union européenne à 5,5 %.

Au-delà de ces données, la France souffre de trois insuffisances majeures : celles de l'enseignement supérieur français *stricto sensu*, dans son financement et ses modes d'organisation, qui aboutissent à un nombre de diplômés de l'enseignement supérieur singulièrement faible par rapport à la plupart des autres pays industrialisés ; un sous-investissement en matière de recherche publique ou privée ; enfin, la difficulté à faire travailler ensemble universités, instituts de recherche et entreprises.

LA DOUBLE COUPURE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR FRANÇAIS

L'organisation de l'enseignement supérieur en France est marquée par une double coupure. La première entre les grandes écoles d'une part, chargées à leur création de la formation des élites et dotées de moyens financiers importants, et les universités, d'autre part, parents pauvres du système et récupérant trop souvent *par défaut* une majorité d'étudiants rejetés par les premières. La seconde, entre l'enseignement, apanage des grandes écoles et des universités, et la recherche, en partie confiée à des organismes *ad hoc*, tels que le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), ou encore le Centre national d'études spatiales (CNES).

En France, la coupure entre les universités et la recherche s'est faite avec la formation des grands organismes de recherche, et

notamment la création du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) en 1939, premier pas vers la sortie de la recherche de pointe des universités. Les grandes réformes de 1945 ont en effet complexifié le paysage universitaire en créant, en dehors de l'université, de nouvelles écoles (l'École nationale d'administration (ENA) ou l'EHESS, École des hautes études en sciences sociales) et des organismes de recherche (en plus du CNRS, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) et l'INRA, Institut national de la recherche agronomique) dotés de leur logique propre et de leurs règles de fonctionnement particulières.

Aujourd'hui, les laboratoires de recherche français sont rattachés à une université, à un organisme de recherches ou prennent la forme d'unités mixtes de recherche (UMR). Les établissements d'enseignement supérieur comptent à l'heure actuelle 3 300 équipes ou laboratoires de recherche, dont la moitié sous la forme d'UMR ou d'instituts de recherche à responsabilité partagée avec les organismes de recherche. Leur action est complétée par l'intervention d'agences de moyens contribuant au financement des laboratoires dans le cadre de projets. L'Agence nationale de la recherche (ANR), établissement public à caractère administratif, a été créée le 1^{er} janvier 2007. Il s'agit d'une agence de financement de projets de recherche dont l'objectif est d'en accroître le nombre. L'Agence de l'innovation industrielle, entrée en fonction en novembre 2005 dans le but de soutenir les programmes industriels innovants des grandes entreprises, a quant à elle été dissoute le 1^{er} janvier 2008 pour être intégrée à OSEO, établissement en partie public chargé de soutenir la croissance des PME et des PMI.

Le paysage de la recherche publique en France peut donc être appréhendé en quatre tableaux :

I. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le Haut Conseil de la science et de la technologie et le Conseil supérieur de la recherche et de la technologie sont les instances politiques à la tête de la recherche publique.

II. L'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur – autorité administrative indépendante créée par la loi de programme pour la recherche de 2006⁹ –, l'Agence nationale de la recherche (ANR) et OSEO constituent les organismes de financement et de contrôle.

III. Les structures opérationnelles prennent la forme d'établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST)¹⁰, d'établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) – par exemple, le Centre national d'études spatiales (CNES) –, et des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) dont font partie les universités.

IV. Mentionnons également les structures telles que l'Institut des hautes études pour la science et la technologie, le Centre de culture scientifique, technique et industrielle, le label Carnot – attribué par le

ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche sur proposition de l'ANR dans le cadre d'appels à candidatures, le dispositif Carnot s'inscrivant dans le cadre du Pacte pour la recherche¹¹ –, les Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et le Réseau thématique de recherche avancée (RTRA).

On compte en France 145 établissements d'enseignement supérieur : 85 universités, 3 instituts nationaux polytechniques, 4 écoles normales supérieures, 5 écoles françaises à l'étranger, 2 observatoires (Paris et Nice), 9 instituts d'études politiques, 31 écoles d'ingénieurs et 6 autres grands établissements.¹² Ces établissements à caractère scientifique, culturel et professionnel délivrent en moyenne chaque année près de 10 000 doctorats.¹³ 2 230 700 étudiants étaient présents à la rentrée 2009-2010 dans l'enseignement supérieur en France métropolitaine et dans les DOM : 1 251 700 étudiants dans les universités (hors IUT) et les établissements assimilés ; 119 300 en IUT ; 82 000 en STS (préparation de BTS) et enfin 533 000 dans les autres établissements publics ou privés (IUFM, écoles de commerce, écoles d'ingénieurs, écoles paramédicales ou sociales, écoles d'architecture, etc.).

Les exemples suédois et allemands constituent, parce qu'ils illustrent la diversité des modèles d'organisation de l'enseignement supérieur, deux points de comparaison internationale intéressants. On

9. Elle est née de la fusion du Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (CNE), du Comité national d'évaluation de la recherche (CNER) et de la mission scientifique, technique et pédagogique (MSTP).

10. Au nombre de 9 : le Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (CE-MAGREF), le CNRS, l'Institut national d'études démographiques (INED), l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS), l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et le Laboratoire central des ponts et chaussées.

11. Les 34 instituts Carnot reçoivent de l'ANR un abondement financier calculé en fonction du volume des recettes tirées des contrats de recherche partenariale.

12. Collège de France, Muséum national d'histoire naturelle, Ecole des hautes études en sciences sociales, Ecole des chartes, Conservatoire national des arts et métiers et Ecole pratique des hautes études.

13. La France compte aujourd'hui près de 70 000 doctorants. Mais ce nombre est en stagnation, et le taux d'abandon en cours de thèse est très élevé.

dénombrer aujourd'hui en Suède environ 70 universités et établissements d'enseignement supérieur (universités et institutions dotées de ressources de recherche permanentes, collèges universitaires, collèges universitaires d'art et collèges universitaires des sciences médicales), sous administration directe des pouvoirs publics, sous administration régionale ou sous administration privée. Depuis 1993, le dimensionnement des différents programmes et la répartition des crédits entre ces établissements d'enseignement supérieur sont fonction des résultats quantitatifs et qualitatifs de chacun d'entre eux et des demandes des étudiants.

L'Allemagne, quant à elle, compte aujourd'hui plus de 320 établissements d'enseignement supérieur – c'est-à-dire plus du double de la France, pour une population seulement 20 % supérieure¹⁴ –, sous la forme d'universités, d'universités techniques (*Fachhochschulen*), d'écoles supérieures des Beaux-arts et d'écoles supérieures de musique¹⁵. 2,01 millions d'étudiants étaient inscrits en 2009 dans l'un de ces établissements, dont cinq faisaient partie des cent premières universités mondiales dans le fameux classement de Shanghai des 500 meilleures universités, contre seulement trois universités françaises¹⁶.

Si l'on connaît les limites du classement de Shanghai, il ne faut pas pour autant privilégier la politique de l'autruche et refuser d'admettre

14. Cette différence ayant des causes en grande partie historiques, la vigueur et la cohérence de ses universités ayant contribué dès le XIX^{ème} siècle à l'essor de l'Allemagne, alors que la France s'interrogeait encore sur les causes de la défaite de 1870.

15. Il faut noter qu'une partie de la différence entre le nombre d'établissements d'enseignement supérieur en France et en Allemagne tient à un périmètre distinct, les écoles supérieures de musique étant reconnues comme des établissements d'enseignement supérieur à l'inverse des conservatoires à rayonnement régional français.

que si la France ne se situe qu'en sixième position, cela témoigne bien de la faiblesse – tout au moins au niveau international – de ses établissements de recherche et d'enseignement supérieur.

En termes de dynamique, la France s'inscrit aujourd'hui dans un mouvement négatif. Fin décembre 2008, le ministère prévoyait une chute de 7 % des effectifs de l'enseignement supérieur d'ici à 2017. Et un recul de 15 % pour les seules universités.

Le reflux est amorcé depuis 2007, année où l'on comptait 2,28 millions d'étudiants contre 2,23 millions à l'heure actuelle. Or, s'il est certes en partie d'origine démographique (le nombre de bacheliers va décroître jusqu'en 2012) – et même si l'on peut légitimement considérer que dans un pays qui a pour ambition de devenir une société de l'innovation, le reflux démographique devrait être compensé grâce au volontarisme politique par l'augmentation du pourcentage des jeunes d'une même classe d'âge accédant à l'enseignement supérieur –, il est aussi, fait beaucoup plus grave, dû à un désintérêt pour l'université. Au creux démographique de la période 2007-2012 s'ajoute, en effet, un phénomène inquiétant : un nombre croissant de bacheliers généraux et technologiques préfèrent arrêter leurs études, ou se diriger vers d'autres formations en France ou à l'étranger. Preuve de la désaffection toute particulière d'une université à laquelle on ne consacre pas de moyens, l'étude du ministère prévoit une baisse de 22,1 % sur dix ans du nombre d'étudiants inscrits à l'université dans les disciplines générales (hors

16. Contre 55 pour les Etats-Unis, 11 pour le Royaume-Uni, ou encore 5 pour le Japon.

santé). Seule la médecine et le droit, « filières d'élite », échapperaient au mouvement. Les IUT et les filières STS connaîtraient également une diminution de leurs effectifs, quoique moins marquée (respectivement de - 1,1 et - 3,3 %). Les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) devraient élargir leur recrutement, à hauteur de 4,9 %.¹⁷ Mais qui pourrait croire à une coïncidence entre le mouvement inverse des effectifs en CPGE et à l'université et le fait que l'on consacre, en moyenne, comme nous allons le voir, près de 4 000 euros en plus par an pour un étudiant CPGE par rapport à un universitaire ?

UN BUDGET TROP FAIBLE

Sur le plan international, l'enseignement supérieur et la recherche en France restent largement sous-dotés. Le niveau de dotation par étudiant est bien trop faible comparé aux autres pays développés. Les enseignants-chercheurs sont sous-rémunérés. Et les efforts en recherche et développement (R&D), comparés aux Etats-Unis, restent très insuffisants.

L'enseignement supérieur dans son ensemble (grandes écoles comprises) ne représente que 1,1 % du PIB contre 2,3 % aux Etats-Unis.

17. Les écoles de management, qui ne représentent toutefois que 4,3 % des étudiants du supérieur, connaissent également depuis 2000 et connaîtront encore une augmentation de leurs effectifs. Ces écoles ont la réputation d'offrir, au contraire d'une université peu professionnalisante, des perspectives de travail immédiates. Rappelons quand même qu'un cursus en école de management implique pour la plupart des étudiants un endettement lourd en début de vie active, et que sur 207 écoles de commerce, seules 3 sur 5 offrent aujourd'hui un diplôme reconnu par l'Etat.

Un étudiant du supérieur (toujours grandes écoles comprises) coûte en France onze fois moins cher que dans la moyenne des pays de l'OCDE : seuls 9 132 euros ont été dépensés en moyenne par étudiant en 2009. En 2007, en France, la dépense moyenne par élève ou étudiant¹⁸, tous niveaux confondus, s'élevait à 7 470 euros. Mais elle varie fortement suivant le niveau d'enseignement : 10 240 euros ont été dépensés pour un lycéen général ou technologique, 10 740 euros pour un lycéen professionnel, 13 880 euros pour un étudiant de CPGE, 9 020 euros pour un étudiant d'IUT et seulement 8 970 euros pour un étudiant d'université.

Plus grave encore, si l'on considère l'ensemble des étudiants du supérieur (y compris ceux qui sont en apprentissage) – c'est-à-dire si l'on dépasse la problématique du manque flagrant de moyens dédiés à l'université –, en moyenne et par an, seuls 10 150 euros sont dépensés pour chaque étudiant, c'est-à-dire à nouveau moins que les 10 240 euros dépensés pour un lycéen général. La France dépense pour le secondaire – et l'on ne peut que s'en réjouir – mais pas pour le supérieur.

Cela est tout particulièrement frappant en comparaison internationale, même si les données consolidées des toutes dernières années ne sont pas encore disponibles. En 2005, la France a dépensé,

18. La dépense moyenne par élève prend en compte la totalité des dépenses, à savoir les dépenses courantes et les dépenses en capital pour l'ensemble des activités dans les établissements publics et privés, à l'exclusion des formations extrascolaires et de la formation continue. Cette dépense comprend aussi les biens et services rattachés – transports scolaires, achats de fournitures, de manuels scolaires, de vêtements, demandés par les institutions, de cours particuliers, etc. Pour chaque niveau d'enseignement, la dépense moyenne par élève est égale à la somme des dépenses totales des unités de financement du compte de l'éducation, divisée par le nombre d'élèves.

avec 8 470 dollars par an et par élève, plus que l'Allemagne (7 025 dollars), le Royaume-Uni (6 505 dollars), la Suède (7 400 dollars) ou encore le Japon (6 950 dollars) pour ses élèves du secondaire.¹⁹ Elle n'a consacré aux élèves du supérieur, par an et en moyenne, que 9 280 dollars, contre 11 000 en Allemagne, 11 820 au Royaume-Uni, 15 715 en Suède, 11 720 au Japon et 20 545 aux Etats-Unis. Les élèves du supérieur sont donc ici les grands perdants.

En 2006 et pour l'ensemble des pays de l'OCDE, la France se classait, s'agissant des dépenses annuelles par étudiant au titre des établissements d'enseignement du primaire au tertiaire, derrière les Etats-Unis, la Suisse, la Norvège, l'Autriche, le Danemark, la Suède, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Japon, la Belgique, l'Islande et l'Australie – et évidemment, sous la moyenne de l'OCDE !

On ne peut que s'inquiéter d'une telle sous-dotation, qui témoigne de la faiblesse des ressources consacrées à l'investissement, et qui s'accompagne non seulement d'un déclin de l'effort de recherche en poids relatif, mais également d'une absence de performance de notre système universitaire.

Si la dotation par étudiant est aussi faible, c'est également parce que les enseignants-chercheurs sont dans leur grande majorité insuffisamment rémunérés. Ainsi, en comparaison avec d'autres pays

19. La moyenne de l'OCDE s'établit à 7 000 euros. Seuls les Etats-Unis font mieux que la France avec 9 100 euros par an et par élève. Source : Les notices de la Documentation française, *Le système éducatif en France*, Editions La Documentation française, 2006.

développés et à niveau de responsabilité égal, les universitaires français sont moins rémunérés qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni, et beaucoup moins qu'au Canada ou aux Etats-Unis.²⁰ Cette situation met de nombreux enseignants-chercheurs dans des conditions de vie difficiles, à la limite de la précarité, notamment dans une région comme l'Ile-de-France, où le coût de la vie est particulièrement élevé.

Une telle faiblesse des rémunérations s'avère désincitative pour les enseignants-chercheurs en poste. Si, fort heureusement, la motivation des chercheurs français n'est pas proportionnelle à leur rémunération, il n'en reste pas moins que, comme le faisait justement remarquer Bernard Belloc, « sans incitations appropriées, il n'y a aucune raison, dans le secteur universitaire comme dans d'autres, de s'attendre à un investissement massif et durable des personnels ».

Cette faiblesse des rémunérations n'est évidemment pas tout à fait étrangère au problème de la « fuite des cerveaux », c'est-à-dire de la multiplication des départs de chercheurs à l'étranger. Certes, Valérie Pécresse a revalorisé en 2009 les débuts de carrière des maîtres de conférence, avec une augmentation de leur rémunération de 12 à 25 %, mais cela demeure très insuffisant. Retenir les « cerveaux », mais également attirer en France les meilleurs chercheurs étrangers, devra donc être l'une des pierres angulaires d'une réforme de l'université véritablement efficace.

20. Selon le rapport *International comparison of academic salaries* publié en 2008, qui analyse les revenus des universitaires dans 15 pays, depuis les plus développés jusqu'à l'Inde, le rapport entre le salaire des universitaires et le salaire moyen dans le pays est de 8,73 en Inde contre 1,58 en France (qui se classe en dernière position).

Le financement cruellement insuffisant des universités ? Une lecture en surface du budget consacré à l'enseignement supérieur et à la recherche pourrait laisser croire bien au contraire que l'université française est l'une des grandes privilégiées, dans un contexte de rationalisation des dépenses publiques, des derniers exercices budgétaires. Le gouvernement a annoncé, pour 2009 puis pour 2010, une croissance de 1,8 milliard d'euros des moyens mis à la disposition de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Mais ces annonces ne résistent pas à une lecture attentive d'un budget en trompe-l'œil. Que recouvrent, en effet, ces 1,8 milliard d'euros supplémentaires qu'aurait obtenus l'enseignement supérieur pour 2010 ? 580 millions d'euros de moyens supplémentaires pour l'enseignement supérieur et des effets d'annonce pour les 1,2 milliard restants.

En effet, les 1,8 milliard d'euros annoncés recouvrent quatre réalités différentes : les crédits budgétaires de la Mission interministérielle recherche et enseignement supérieur ; le Crédit impôt recherche (CIR) – dont nous allons présenter les limites – ; les partenariats publics/privés qui correspondent à des emprunts et non à des ressources supplémentaires ; et les intérêts des 5 milliards du Plan Campus (soit 164 millions d'euros) dont l'on conçoit difficilement comment ils pourraient être utilisés en 2010 puisqu'il n'y a encore presque rien à rembourser.

Là où le ministère de l'Enseignement supérieur annonce 1,8 milliard d'euros de moyens supplémentaires destinés à l'enseignement

et à la recherche, leurs crédits budgétaires n'ont en réalité augmenté que de 710 millions d'euros (soit de 2,95 %). Et, si l'on exclut les 130 millions affectés aux retraites, alors la croissance budgétaire réelle n'est plus que de 580 millions.²¹

Dans son étude 2009 sur les « Principaux indicateurs de la science et de la technologie »²², l'OCDE montre que les moyens de la recherche publique française ont baissé de 1,4 % entre 2002 et 2008 (et plus particulièrement sur les deux dernières années), et ce contrairement à tous les autres pays membres de l'organisation (+ 8,3 % en Allemagne, + 12,2 % aux Etats-Unis, + 26,1 % au Royaume-Uni, + 65,1 % en Espagne, + 83,8 % en Suède).

Alors que le rapport au Parlement sur le CIR que vient de publier le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche²³ indique que « suite à la réforme 2008, le montant du CIR a connu une nouvelle augmentation, passant de 1,7 milliard d'euros au titre de 2007 à 4,2 milliards au titre de 2008 » (soit une multi-plication par 2,5), ces chiffres sont à prendre avec des pincettes.

Alors que le site du ministère titre « Crédit impôt recherche 2008 : doublement du montant reçu par les PME en un an », les PME tirent, dans les faits, moins de bénéfices de la progression du CIR que

21. L'augmentation des moyens de l'université représente 164 de ces 580 millions.

22. www.oecd.org/document/26/0,3343,fr_2649_33703_1901089_1_1_1_1,00&&en-USS_01DBC.html.

23. « Rapport au Parlement sur le Crédit d'impôt recherche 2009 », Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 2010.

les autres entreprises puisque, alors qu'elles recevaient 35 % du CIR distribué en 2007, elles n'en reçoivent plus que 29 % en 2008.

Deuxièmement, un doublement du montant du CIR ne signifie en aucun cas un doublement de la recherche dans les entreprises. Or, le rapport ne présente aucun chiffre sur le sujet. La France, dont l'Etat prend en charge 27 % de la dépense de recherche des entreprises, est certes le pays de l'OCDE qui leur est le plus favorable. Mais cela a-t-il eu un effet d'entraînement sur l'investissement propre des entreprises ? De fait, non : l'effort de recherche (public et privé) de la France, de 2,23 % en 2002, s'étant établi à 2,04 % du PIB en 2007 puis à 2,02 % en 2008. Autrement dit, les entreprises semblent avoir eu tendance à substituer – effet d'aubaine – le CIR à leurs propres dépenses de R&D.²⁴

Une hausse du CIR n'est donc pas nécessairement synonyme d'augmentation de la recherche des entreprises. On peut, par conséquent, légitimement s'interroger sur l'utilité de cette dépense publique alors que les ressources pour stimuler efficacement la recherche privée (des grands groupes et des PME innovantes²⁵) manquent cruellement. Le CIR doit être repensé, non seulement de manière à éviter les effets d'aubaine – chaque euro d'aide supplémentaire devra *a minima* déboucher sur un euro en R&D supplémentaire de la part des entreprises –, mais

24. Il faut toutefois souligner que l'année 2008 est une année de crise, et que les dépenses de R&D réagissent fortement aux baisses d'activités. Dans ce cas, le CIR a pu aider à « maintenir » les dépenses, et l'on peut donc espérer, qu'une fois la crise passée, les dépenses globales de R&D vont augmenter.

25. Le CIR profite essentiellement aujourd'hui aux grandes entreprises, notamment du fait du passage progressif depuis 2004 d'un crédit basé sur l'accroissement de la R&D d'une année sur l'autre à un crédit basé sur le volume de R&D.

également de façon à prendre en compte à la fois la « quantité » des dépenses de R&D additionnelles et leur « qualité », autrement dit, à plus long terme, le nombre d'innovations, de brevets ou la part des ventes de produits innovants.

En ce qui concerne le « grand emprunt » de décembre 2009 (d'un montant total de 35 milliards d'euros, dont 13 milliards proviendront des sommes remboursées par les banques à l'Etat), il fait de l'enseignement supérieur et de la formation et de la recherche deux de ses cinq priorités (aux côtés de soutien à l'industrie et aux PME, du développement durable et du passage à l'économie numérique) : 8 milliards devraient ainsi être consacrés à la recherche – avec deux priorités, une politique de valorisation visant à « amener les travaux de nos laboratoires vers les applications industrielles » (pour 3,5 milliards) – et la santé et les biotechnologies (pour 2,5 milliards) et 11 milliards à l'enseignement supérieur et à la formation, dont 8 devraient servir à « faire émerger 5 à 10 campus d'excellence ayant les moyens, la taille critique et les liens avec les entreprises qui leur permettront de rivaliser avec les meilleures universités mondiales » (un système de dotation permettant aux universités de disposer de ressources pérennes, non soumises aux aléas des arbitrages budgétaires).

Le « grand emprunt » s'inscrit dans la dynamisation de l'autonomie des universités, les candidatures aux appels d'offre devant être portées par les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et les établissements universitaires.

QUELLE RÉFORME POUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA RECHERCHE ?

Ce constat une fois dressé, comment réformer efficacement l'enseignement supérieur et la recherche ? Tout d'abord, la gouvernance de la recherche doit faire sienne l'autonomie des structures de recherche et des chercheurs en leur sein. Une des contreparties à cette confiance déclarée est que les chercheurs recrutés soient les meilleurs possibles et que l'évaluation *a posteriori* des résultats soit faite avec rigueur, l'expertise devant être faite par les pairs. Pouvoir attirer les meilleurs et rémunérer décentement les heureux élus par rapport, par exemple, aux salaires des ingénieurs du privé ou aux rémunérations des chercheurs dans les autres grands pays de l'OCDE, doit conduire à une revalorisation des carrières et des salaires.

En ce qui concerne les universités, l'autonomie ne doit pas être un prétexte au désengagement de l'État : celui-ci a toujours des prérogatives qu'il doit assumer. L'optimisation du dispositif de recherche ne peut dispenser d'injecter de l'argent dans celui-ci, aussi affûté soit-il. Financer la recherche n'est pas qu'une dépense : c'est un investissement, et celui-ci doit être maintenu à des niveaux en accord avec le discours officiel récurrent de l'importance de la construction d'une société de la connaissance.

Le plan « Réussir en licence » présenté en décembre 2007 par Valérie Pécresse n'apparaît pas à la hauteur d'un tel dévissage potentiel des effectifs de l'enseignement supérieur. Doté de 730 millions d'euros

cumulés pour la période 2008-2012, ce plan poursuit officiellement trois objectifs : diviser par deux le taux d'échec en première année à l'université ; faire de la licence un vrai diplôme national qualifiant d'insertion ou de poursuite d'études ; atteindre l'objectif de 50 % d'une classe d'âge au niveau licence. Atteindre de tels objectifs permettrait parallèlement d'augmenter l'attractivité de la licence, et par conséquent les effectifs des étudiants inscrits les trois premières années d'université.

Mais le plan « Réussir en licence » se donne-t-il réellement les moyens de ses ambitions ? On peut pour le moins rester sceptique quant à la force des armes choisies par la ministre de l'Enseignement supérieur face aux défis que constituent la modernisation et la démocratisation de la licence. Ne nous parle-t-on pas depuis vingt ans d'accompagnement personnalisé des étudiants et de rénovation des contenus ? La mise en place d'un enseignant référent pourra être utile individuellement mais ne constituera, collectivement, qu'un simple gadget. L'instauration d'une « première année fondamentale davantage pluridisciplinaire et recentrée sur les fondamentaux » – suivie d'une « deuxième année de consolidation » au cours de laquelle l'étudiant construit son projet personnel, et enfin d'une « troisième année de spécialisation » – ressemble plus à une tentative désespérée de colmater, dans les premières années de l'enseignement supérieur, les failles (ouvertes par les lacunes des systèmes primaire et secondaire) qu'à une vision nouvelle pour l'enseignement supérieur. Or l'enseignement supérieur français, au regard du nombre de ses exclus comme de ceux qui en sont progressivement rejetés, a urgemment besoin d'une telle vision.

Mettre la recherche et l'enseignement supérieur au cœur du développement de notre société, c'est savoir que non seulement l'innovation technique, mais plus encore notre capacité à concevoir collectivement notre destin, dépend de notre effort en faveur de la production de connaissances nouvelles et de leur transmission. C'est affirmer notre confiance dans la communauté scientifique et dans nos laboratoires de recherche publics, qu'ils soient gérés par nos organismes nationaux de recherche ou par nos universités.

> CHAPITRE 2

Pour une nouvelle politique de croissance

La crise de 2008, toujours présente en 2012, se traduit par une remise en cause des perspectives de croissance. Le ralentissement résultera d'abord du climat d'austérité budgétaire qui est désormais la norme en Europe. N'ayant pu s'entendre sur un plan de résorption rapide de la crise grecque, les pays de la zone euro se sont laissés rattraper par la méfiance des marchés, et se retrouvent désormais offerts à la vindicte des agences de notation.

Or, cette méfiance des marchés financiers ne se limite pas seulement à la Grèce, l'Italie, l'Espagne ou le Portugal. La France est à son tour dans le viseur des agences de notation. L'annonce de l'agence Moody's de mettre la France sous surveillance (une première pour les finances publiques françaises) en est la meilleure illustration. Cette

mise sous surveillance peut s'expliquer par la forte dégradation ces dernières années de l'état des finances publiques du pays.

La Cour des comptes souligne dans son *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* de juin 2011 que la trajectoire d'évolution du déficit public prévue dans le programme de stabilité transmis à la Commission européenne pour 2012-2014 repose sur un cumul d'hypothèses de croissance du PIB et d'élasticité des recettes qui peut être considéré comme trop favorable. Or, si le déficit structurel n'est pas réduit, la dette publique pourrait atteindre 90 % du PIB en 2012 et 100 % en 2016. Elle a frôlé en 2010 les 1 600 milliards d'euros (soit 82,3 % du PIB ou encore 62 000 euros par personne ayant un emploi) et la charge d'intérêt a dépassé 50 milliards d'euros.

Dans ce contexte de dégradation des finances publiques, ce sont non seulement les pays qui sont placés sous contrôle, mais également leurs banques ; en France par exemple, la BNP et le Crédit agricole, placés en octobre 2011 sous surveillance négative par l'agence Fitch. La situation semble des plus inquiétantes, d'autant que la très grande taille des banques françaises (équivalente à celle des grandes banques américaines) les rend difficilement « sauvables » par le gouvernement en cas de risque de faillite (le ratio taille des banques sur taille du pays est cinq fois moins élevé en France qu'aux Etats-Unis – le fameux *too big to be saved*).

Plus inquiétante enfin est la multiplication des plans d'austérité pour tenter de rassurer les marchés financiers qui, en pénalisant les

investissements d'avenir, risque d'affecter non seulement la croissance d'aujourd'hui, mais également celle de demain. Ainsi, au-delà de son ralentissement de court terme, la croissance potentielle – c'est-à-dire le niveau de croissance que l'on peut attendre si l'économie fonctionne à plein régime sans créer d'inflation et en l'absence de chocs exogènes – sera également affectée. Le premier canal de baisse sera dû à l'investissement, les entreprises prenant du retard dans leur stratégie d'investissement pendant la crise – ce qui devrait, à terme, réduire l'offre. Le second, celui du travail, aura également des conséquences négatives sur la croissance puisque les individus ayant perdu leur emploi mettront un certain temps à en retrouver. Le troisième canal, celui que l'on nomme la « productivité globale des facteurs » et qui désigne l'efficacité productive du système économique, recoupe plusieurs mouvements. La baisse de la confiance et le ralentissement de l'innovation auront, par exemple, des conséquences dommageables pour les entreprises les plus robustes, tandis que la disparition des entreprises les plus fragiles aura un effet d'hystérèse durable.

En l'état actuel des choses, la France et les pays de la zone euro devront s'habituer, au moins dans les cinq prochaines années, à une croissance faible. C'est d'autant plus vrai que le vieillissement démographique inéluctable de l'Europe et de la plupart des autres économies industrialisées du monde – y compris celle de la Chine – aura pour conséquence mécanique de réduire la population active, et donc la croissance. Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a ainsi publié des prévisions de croissance annuelle pour la France entre 2025 et 2050 comprises entre 1,5 % et 1,8 %.

Ce constat pousse à élaborer de nouveaux plans d'action. Il faut rechercher d'autres leviers de croissance et un autre type de développement fondés sur de nouveaux modes d'organisation du travail. Prendre en compte l'émergence de nouveaux besoins économiques et sociaux (liés, par exemple, au dynamisme de notre démographie, à la prise en charge de la dépendance et à la révolution du temps de vie), la remise en cause des rentes dans l'économie et dans la société françaises, le soutien à une nouvelle révolution technologique. Dans le même temps, il faut parvenir à penser un autre rapport entre la croissance, la productivité et l'emploi, le lien social et l'environnement.

Le premier problème majeur est celui du chômage. La France a paradoxalement semblé tirer son épingle du jeu en termes de conséquences de la crise sur l'emploi durant la crise de 2008-2009. Si les destructions d'emplois ont atteint un niveau considérable – près de 600 000 depuis décembre 2008 –, c'est encore loin de l'ampleur des pertes d'emplois aux Etats-Unis et au Royaume-Uni. En réalité, ces différences sont la traduction d'une gestion différente des conséquences de la crise en matière d'emploi : les économies anglo-saxonnes ont beaucoup licencié, dès le déclenchement de la crise, quand les économies européennes comme celles de la France ou de l'Allemagne ont eu massivement recours à des dispositifs destinés à maintenir les emplois, comme le chômage partiel. Là où l'Allemagne dépensait 5 milliards d'euros en 2008-2009 pour financer le temps partiel et résorber la crise, la France en dépensait le double pour subventionner les heures supplémentaires...

A cela s'ajoute une profonde dégradation de la qualité de l'emploi, constitutive d'un profond malaise du et au travail. C'est aujourd'hui l'un des grands échecs de Nicolas Sarkozy, élu sur la promesse du « Travailler plus pour gagner plus ». Le renoncement sur le terrain du pouvoir d'achat laisse entier le malaise sur la situation que vivent les Français au travail : précarité progressant au-delà des marges du salariat, inégalités de rémunération, impuissance des salariés face aux décisions de gestion, stress, généralisation de la concurrence dans l'organisation du travail, notamment avec un contact de plus en plus fréquent avec le client, etc. C'est un problème de dignité du salariat, des salariés et du travail qui est aujourd'hui posé.

Les perspectives en matière d'emploi sont donc sombres pour la France, qui connaissait déjà avant la crise un chômage élevé et un taux d'emploi des jeunes et des seniors nettement inférieur à celui des économies comparables. Il faut, par conséquent, parvenir à faire revenir sur le marché du travail ceux qui en ont été exclus, et ne pas manquer le départ pris par les économies qui redémarrent, sous peine de contribuer à la réalisation d'un second risque majeur : celui du décrochage.

L'émergence d'un nouveau modèle de développement, plus équilibré, plus durable, plus respectueux de l'environnement est une nouvelle nécessité qui suppose qu'une volonté nationale s'imprime dans un cadre européen. Paradoxalement, la crise peut être transformée en opportunité – à condition de savoir relever les défis qui s'offrent à nous. En ce sens, la façon dont est gérée la sortie de crise porte en elle le

modèle de développement de demain, à condition d'appréhender les trois sphères de l'économie : réelle, financière et de la nature.

Parce que la transition de l'ancien modèle vers le nouveau fait une large place à l'intervention publique et aux Etats qui ont vu leur action légitimée à nouveau par la crise, il est indispensable de retrouver des marges de manœuvre financières. Ce sont elles qui permettront, par la suite, de dessiner le cadre de ce nouveau modèle aujourd'hui nécessaire.

L'ÉCHELON EUROPÉEN

Ce nouveau modèle de développement devra se déployer à l'échelle de l'Europe, s'appuyer sur un cadre macroéconomique renouvelé, procéder d'une approche différente du travail, de l'entreprise et de l'Etat et, surtout, réintroduire la régulation au centre du système, notamment pour engager un mode de production et de consommation plus écologique et plus respectueux du lien social. Sans l'Union européenne, un modèle de développement durable ne verra tout simplement pas le jour. Cette dernière dispose d'une force de frappe financière unique et inutilisée : elle n'est pas endettée. Or, si l'endettement est désormais à bannir dès lors qu'il s'agit de financer des dépenses courantes, il est, en revanche, indispensable et tout à fait rationnel de le consacrer à la mise en œuvre des grands chantiers et des investissements nécessaires pour entrer dans le monde de demain. La mobilisation de plusieurs centaines de milliards d'euros permettrait de donner à la transition, depuis l'ancien modèle vers le nouveau, une

impulsion formidable. C'est au niveau européen que doit être définie une politique industrielle cohérente. C'est aussi au niveau européen qu'il faudrait trancher sur l'implantation des industries. Quelles sont celles qui doivent rester en Europe ou *a contrario* quelles sont celles à délocaliser ? Aujourd'hui, l'Union européenne contemple passivement un phénomène de double délocalisation : celle des entreprises implantées en Europe, dont certaines pourraient être préservées, et qui touche chaque année plus durement le tissu industriel français ; mais également celle des entreprises de demain, qui n'ont pas encore été créées, et qui le seront au Brésil, en Chine ou en Inde, quand elles devraient l'être en Pologne, en Finlande ou en France.

C'est encore au niveau européen que doit se mettre en place une gouvernance économique de la zone qui soit le pendant de la Banque centrale européenne (BCE) et qui permette de tirer enfin tous les bénéfices de l'Union économique et monétaire qui, aujourd'hui, ne marche que sur une jambe. Et c'est toujours au niveau européen que doivent se penser les grandes lignes des systèmes fiscaux et les chemins de convergence qui seront empruntés, au fur et à mesure du rattrapage par les nouveaux entrants des performances économiques des poids lourds de la zone. Il faut souligner qu'aujourd'hui nous disposons pour cela d'une opportunité unique. La discussion sur la coopération fiscale, semblable à un serpent de mer, n'a abouti qu'à une harmonisation partielle de la fiscalité indirecte (TVA), et l'argument invariablement opposé à la convergence des impositions directes – à savoir la fuite du capital qui s'ensuivrait – est faux : confronté aux mêmes problèmes de financement des déficits publics et de progression de la dette, c'est

l'ensemble des pays européens qui souhaitent augmenter leurs recettes fiscales en relevant les prélèvements obligatoires.

La coordination de ce mouvement d'ensemble permettrait de fixer le périmètre global du système fiscal qui devrait être celui de l'Union européenne une fois que les économies qui la composent auront retrouvé leur rythme de croisière. C'est donc au niveau de l'Europe que devront être définies les grandes lignes d'un nouveau modèle de développement, libre ensuite aux Etats membres de transposer ces orientations de la manière la plus adaptée à leur situation.

DE NOUVEAUX INDICATEURS POUR UN NOUVEAU MODÈLE

Ce nouveau modèle de développement suppose également de repenser le cadre de la réflexion macroéconomique. Il s'agirait, en premier lieu, de forger de nouveaux indicateurs – tout le monde a bien conscience aujourd'hui de la pauvreté de l'indicateur PIB, qui ne discrimine pas entre la bonne croissance – celle de l'économie verte, par exemple – et la *mauvaise* croissance – puisque l'augmentation de la délinquance peut, en effet, se traduire par une augmentation de la croissance, de même que l'intensification des activités les plus polluantes. A cet égard, les travaux menés par la Commission Stiglitz et Sen méritent d'être développés ; plusieurs pays ont déjà démontré un vif intérêt pour les nouveaux instruments de mesure dont ils pourraient s'inspirer.

Dans la même optique, il est important de développer des outils qui permettront de mieux rendre compte des adéquations – celles qui existent comme celles qui restent à bâtir – entre l'économie financière, l'économie réelle et ce que les écologistes appellent « l'économie des écosystèmes » : c'est seulement à ce prix que nous parviendrons à mener une réflexion d'ensemble, cohérente sur le long terme. Il apparaît également nécessaire de se détacher des anciennes catégories de la comptabilité nationale en cessant, par exemple, d'opposer l'industrie aux services. Il est, aujourd'hui, beaucoup plus pertinent *économiquement* de raisonner en termes de filières intégrées (qui comprennent tout un ensemble de services, de sous-traitants et d'acteurs industriels) et *territorialement* en termes de bassins d'emploi (les travailleurs français sont peu mobiles), qui constituent le ressort d'action publique locale le plus cohérent.

Ce nouveau modèle de développement devra, en outre, s'appuyer sur une approche totalement renouvelée du travail, de l'entreprise, de l'Etat et des collectivités territoriales. Le travail meurt aujourd'hui d'être réduit à l'emploi, c'est-à-dire à sa seule dimension d'occupation alimentaire, intégrée dans le processus de production, d'une part, dans les statistiques nationales, d'autre part – le statut de l'auto-entrepreneur ayant contribué à brouiller un peu plus encore les frontières. Une réflexion d'ensemble doit être menée sur la meilleure façon d'accompagner le salariat et les travailleurs indépendants vers les activités de demain. Les entreprises sont, à ce titre, appelées à jouer un rôle essentiel, bien au-delà de la seule fonction productive. La pleine appréhension des dimensions sociale, sociétale et environnementale de

l'activité des entreprises, non limitée à leur seule dimension économique, pourrait être rendue possible par le développement du concept de « performance globale » proposé par le Centre des jeunes dirigeants (CJD). C'est également dans ce sens qu'il convient de rééquilibrer les efforts publics vers les formes innovantes que prend l'économie sociale et solidaire : ce secteur représente actuellement en France près de 2 millions d'emplois, quand les entreprises du CAC 40 emploient 1,5 million de salariés – pourtant, ce sont souvent vers ces dernières que sont fléchés les efforts publics.

Il faudra ainsi identifier les ressorts les plus intimes d'un développement du pays et de l'Europe plus respectueux de l'écologie et du lien social, en prenant appui sur ce qui peut devenir nos forces à travers de nombreux gisements de dynamisme économique, social et écologique : de nouvelles formes d'organisation du travail contribuant à un mieux-être des salariés ; de nouvelles activités liées à la redéfinition des cycles de vie et aux rapports entre les générations ; de grandes métropoles ; le soutien à des activités plus écologiques et plus respectueuses du bien-être des citoyens et des travailleurs.

Il appartiendra enfin à l'Etat de jouer le rôle capital qui consiste à transposer, en France, les grandes orientations définies en coordination avec nos partenaires européens. Cela suppose d'abord et avant tout autre chose de définir la hiérarchie des priorités : quelles sont les activités que nous voulons conserver et créer en France dans les dix années à venir ? Comment faire du développement durable un axe de développement économique cohérent et soutenable ? C'est en répondant à ces questions

que nous parviendrons à utiliser de la meilleure manière possible les marges financières retrouvées. A titre d'exemple, le soutien apporté par le gouvernement au secteur automobile a été insuffisamment conditionné : avec des conditionnalités plus fortes, les 10 milliards d'euros qui lui ont été consacrés depuis le début de la crise auraient permis de redéfinir totalement le rôle de la filière automobile, dans le sens d'un développement plus durable. A l'inverse, les constructeurs se sont uniquement engagés à faire (un peu) mieux les produits d'hier. Pourtant, ces efforts ne sont pas viables à long terme : en 2006, la France comptait 36 millions de voitures pour 62 millions d'habitants ; la Chine, 36 millions pour 1,2 milliard d'habitants... Si le ratio voitures/habitants chinois devait atteindre celui de la France, ce sont 800 millions de voitures qui seraient mises en circulation en Chine, soit l'équivalent du parc automobile mondial aujourd'hui – c'est matériellement, énergétiquement et écologiquement impossible. Cet exemple, pris parmi tant d'autres, illustre le rôle prépondérant que devra jouer l'Etat pour mener en douceur la transition vers un nouveau modèle de développement. L'idée n'est, bien sûr, pas de mener une action dogmatique : au contraire, l'Etat et les différentes collectivités publiques doivent faire usage au maximum des possibilités d'expérimentation qui sont dorénavant inscrites dans la Constitution. Il est ainsi à la fois étonnant, tout à fait dommageable et extrêmement révélateur que le gouvernement, dans le cadre du Grenelle, se soit refusé à utiliser l'expérimentation : le pragmatisme affiché ne se retrouve en rien dans les actes.

C'est également au titre de cette transition vers un modèle nouveau qu'il convient de refaire place à la régulation. Le plus urgent

est, bien sûr, de transformer en actes les engagements pris par les différents gouvernements en matière de réforme de la régulation financière mondiale, sous peine de voir se répéter les crises qui meurtrissent nos économies depuis trente ans. Mais la régulation doit aussi orienter les comportements pour les rendre plus cohérents avec le nouveau modèle de développement. Partout dans le monde, les Etats investissent dans la recherche fondamentale, subventionnent l'économie verte, régulent la circulation, introduisent des limitations à l'exportation des produits les plus gourmands en énergie. La France ne doit pas rester à l'écart de ce mouvement – il n'est pour autant pas question d'abandonner toute considération de rentabilité, et de subventionner à perte des secteurs qui permettent effectivement de limiter les émissions de gaz à effet de serre, mais en valorisant la tonne de CO₂ évitée à des niveaux extrêmement élevés. La régulation doit retrouver toute sa place dans la palette des politiques publiques.

Europe, régulation, entreprises, travail, lien social, écologie... Telles sont les grandes lignes d'un modèle de développement qui permettrait de mieux combattre le chômage, d'accroître le bien-être et de respecter les exigences du développement durable. La tâche est rude, puisque cela suppose l'engagement de chacun et de tous – il faut collectivement retrouver le goût du risque, quand l'aversion du risque n'a jamais été aussi forte. Il n'y a, en réalité, pas d'alternative : l'inaction conduira de manière certaine à une catastrophe sociale, économique et écologique.

Forces et faiblesses françaises

Quelle pourrait être, en France, une politique de croissance qui prenne en compte les profonds bouleversements de l'économie mondiale, tout autant que ses dimensions sociales et environnementales ? Comment retrouver un modèle de croissance durable ? Aujourd'hui, le constat est sans appel, en France tout particulièrement : les emplois industriels, longtemps fers de lance de la croissance et de la productivité, connaissent une véritable hémorragie. Entre début 2008 et fin 2009, près de 250 000 emplois industriels ont été détruits. Il faut ajouter à ce chiffre 180 000 postes d'intérimaires (sept sur dix sont liés à l'industrie). La désindustrialisation n'a pas commencé avec la crise. Entre 1980 et 2007, 2 millions d'emplois industriels ont disparu, soit près de 40 % des effectifs, avec une accélération de ce processus depuis 2002.

Les causes de cette saignée territoriale sont bien connues : l'externalisation sur le territoire même d'une partie des activités industrielles vers les services, la réduction des besoins de main-d'œuvre due aux gains de productivité et la concurrence étrangère. Les travaux de l'Insee et ceux de nombreux économistes montrent que le principal facteur tient aux gains de productivité. Pour ne prendre qu'un exemple

dans une littérature en pleine expansion, Lilas Demmou a montré que, depuis 2000, deux emplois industriels sur trois ont été détruits par les gains de productivité ; la disparition du tiers restant s'expliquant par le commerce international.

L'Allemagne a pu résister à cette désindustrialisation parce qu'elle a mieux joué que la France des contraintes internationales. Ainsi, dans la valeur ajoutée française, l'industrie a perdu dix points, passant en quinze ans de 24 à 14 %, alors qu'elle est restée stable en Allemagne, autour de 30 %, stabilité à mettre au compte de la structuration de l'appareil de production et de la densité des entreprises de taille intermédiaire de ce pays.

Aujourd'hui, l'appareil productif français possède des atouts et des faiblesses. Le premier de ses atouts est sa réelle attractivité pour les investissements étrangers – que ce soit l'excellente performance environnementale de la France, qui est la mieux positionnée pour les émissions de carbone par habitant, ou des infrastructures publiques de grande qualité (transports, distribution d'eau, d'électricité...) – qui peuvent jouer un rôle plus important que le seul critère fiscal dans la localisation de nouvelles activités. Mais cela pèse peu au regard des déficits qu'accumule la France en matière d'innovation et d'investissement, phénomène aggravé par la fracture très française entre la recherche et l'appareil productif, entre la recherche publique et la recherche privée. Autre déficit non moins important : la faiblesse numérique des entreprises de taille intermédiaire (entre 250 et 5 000 salariés). En Allemagne, elles représentent 30 % du total, en France, à

peine 17 %, un écart lourd d'implications lorsque l'on sait que les PME génèrent plus de 80 % des exportations. Enfin, et malgré le bémol précédent, un déficit de compétitivité dû à l'un des plus forts taux de prélèvements publics de l'Union européenne.

L'alternative à la politique actuelle – qui relève du saupoudrage d'aides, du soutien aux grands groupes sans réelles contreparties, d'une politique fiscale incompatible avec l'investissement des PME/PMI dans la recherche et le développement – est de favoriser l'innovation et la transformation de celle-ci en activité économique rentable, ce qui suppose un investissement massif dans la matière grise.

LA PERSONNALITÉ ÉCONOMIQUE DE LA FRANCE

Vue *de haut*, la France n'est pas si mal lotie dans la compétition internationale. Elle se situe à la cinquième place des pays exportateurs de marchandises (derrière la Chine, l'Allemagne, les Etats-Unis et le Japon) et au quatrième rang mondial des exportateurs de services (derrière les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne). Elle possède plusieurs avantages structurels, dans les secteurs de l'agroalimentaire (l'agroalimentaire représente 12 % de la valeur ajoutée industrielle française, et Danone est le plus grand distributeur de produits laitiers et d'eaux minérales du monde), de l'automobile et de la chimie.

Un bon angle pour discuter des problèmes économiques français est celui fourni par les comparaisons internationales en matière de productivité. Le tableau ci-dessous présente la productivité française selon trois critères : par heure travaillée, par personne employée et par tête.

Productivité (ensemble de l'économie, 2009)

	France	Allemagne	Etats-Unis	Japon	Royaume-Unis	Suède
Horaire	54,5	53,3	57,4	37	47,4	49
par travailleur	85 000	74 120	998 000	65 500	77 878	78 000
par tête	33 700	36 50	45 900	32 400	36 500	38 000

Source BLS

Ces chiffres montrent clairement la singularité française. En termes de productivité horaire, la France est derrière les Etats-Unis (à 95 % du niveau américain), mais devant les autres grands pays, notamment le Japon ou le Royaume-Uni. En productivité par travailleur employé, elle maintient son avantage, voire l'accroît par rapport à l'Allemagne, les temps de travail outre-Rhin (tels que recensés par le BLS, *Bureau of labor statistics*) étant, en fait, plus courts que ceux de la France. En revanche, c'est en revenu par tête que la France se retrouve, sinon décrochée, du moins banalisée. Le faible taux d'emploi des jeunes et des seniors laisse ici sa trace.

Sciemment ou pas, la France s'est ainsi enfermée dans le piège paradoxal d'une économie hautement productive, mais qui laisse beaucoup de gens sur le côté. Ainsi, avec un taux de travailleurs à bas salaire de l'ordre de 10 % en 2005²⁶, la France se situe nettement en-dessous des Pays-Bas (17,6 %), du Royaume-Uni (21,7 %) et de l'Allemagne (22,7 %), ce qui tient avant tout au niveau du salaire minimum. Mais une étude²⁷ montre que ce haut salaire s'accompagne d'un haut niveau de stress et de conditions de travail difficiles. De façon générale, la détérioration des conditions de travail depuis les années 1990 est plus marquée en France que dans les autres pays européens comparables.

Descendant d'un cran dans l'échelle des problèmes, la France des années 2000 semble perdre du terrain dans un certain nombre de domaines-clés. Elle perd des parts de marché à l'international, elle régresse en matière de recherche et développement (R&D).

En matière de parts de marché, les exportations françaises en dehors de la zone euro (en parts de marché des pays de l'eurozone) sont inférieures de 16 % à ce qu'elles étaient au moment de la constitution de l'Union économique et monétaire. A titre de comparaison, les données comparables pour l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne sont respectivement de + 11 %, - 1 % et + 2 %.

26. Les salariés à bas salaire étant ceux dont la rémunération horaire est inférieure aux deux tiers de la rémunération horaire médiane de l'ensemble des salariés de l'économie considérée.

27. *Bas salaires et qualité de l'emploi : l'exception française ?*, sous la direction d'Eve Caroli et Jérôme Gautié, préface de Robert Solow, collection du CEPREMAP, Editions Rue d'Ulm/Presses de l'Ecole normale supérieure, 2009.

Ce décrochage est généralement interprété en termes d'offre²⁸. Contrairement à la France, l'Allemagne a délocalisé une partie (seulement) de sa production, tout en maintenant sur le site national les parts à haute valeur ajoutée. Toujours selon le BLS, le coût salarial dans l'industrie manufacturière, mettant les Etats-Unis en base 100, se situe à 149 en Allemagne, et à 130 en France. La France a plutôt fait le choix du dépaysement total de sa production.

Un autre curseur de cette inadaptation française tient à l'insuffisance de la R&D. La France est l'un des rares pays de l'OCDE dont la part de la R&D a reculé en pourcentage du PIB au cours des quinze dernières années.

Les dépenses françaises de R&D en pourcentage du PIB (2,04 %, soit bien en deçà de l'objectif de 3 % en 2010 fixé par la stratégie de Lisbonne) sont inférieures à la moyenne des pays de l'OCDE (2,28 %). Encore bien située en 1995, la France décline dans le classement des pays en ce domaine.

Le problème prend de l'ampleur si l'on considère la recherche privée. Cette dernière se situe à 63 % de la R&D française, contre 70 % en Allemagne et aux Etats-Unis, et 77 % dans le cas japonais.

La difficulté française à progresser dans ce domaine n'est pas étrangère au recul français en termes de part de marché mondial. La

28. Sur la comparaison avec l'Allemagne, Patrick Artus et Lionel Fontagné, *Evolution récente du commerce extérieur français*, rapport du Conseil d'analyse économique n° 64, La Documentation française, 2006.

France s'est, *de facto*, spécialisée dans un petit nombre de secteurs, qui sont les secteurs de la deuxième révolution industrielle, comme l'automobile et l'aéronautique. Elle bénéficie du succès de ses grandes entreprises. Une partie non négligeable de sa production industrielle provient de grands programmes nationaux ou européens comme le TGV, Ariane Espace ou encore Airbus. La prédominance de quelques grands champions n'est que l'héritage de la forte tradition industrialiste de la France.

Ainsi, les ventes d'Airbus représentent environ 4 % des exportations totales de la France et 16 % des ventes des biens d'équipement à l'étranger. La concentration des exportations françaises est très forte : les 1 % plus gros exportateurs (environ 1 000 entreprises) représentent environ 70 % du total des exportations françaises, et les 10 % plus gros exportateurs (environ 10 000 entreprises) réalisent la quasi-totalité des exportations (autour de 95 %).

Ce qui est vrai pour les exportations l'est également pour la R&D. La grande majorité des dépenses en R&D du secteur privé est assurée par un tout petit nombre d'entreprises. Si les grandes entreprises (budget total supérieur à 30 millions d'euros) ne représentent que moins 3 % des entreprises effectuant de la R&D, elles concentrent à elles seules 69 % de la dépense intérieure de R&D. Ces fortes dépenses sont concentrées dans les secteurs de l'aéronautique et de la défense (EADS, Thales et SNECMA), de l'automobile et des pièces (Peugeot, Renault, Michelin et Valeo), de la pharmacie et de la biotechnologie (Aventis et Sanofi-Synthélabo) et de la construction et des matériaux (Saint-

Gobain, Bouygues et Lafarge), ainsi que, dans une moindre mesure, de la téléphonie (France Télécom, qui a lancé en 2007 le label Orange Labs, regroupant toutes les entités du groupe dédiées à l'innovation, avait en 2004 un ratio R&D/chiffre d'affaires de 1,6 %, contre 18 % pour Thales, mais du même ordre de grandeur que Deutsche Telekom en Allemagne).

Surtout, il importe à l'heure actuelle de raisonner de manière globale en termes d'investissement dans l'économie du savoir, et non de façon segmentée ; une véritable économie de la connaissance reposant sur l'articulation entre enseignement supérieur, recherche et développement et technologies de l'information et de la communication. On retrouve ici la défaillance de l'enseignement supérieur : la somme des dépenses consacrées à la R&D, à l'enseignement supérieur et aux logiciels, de l'ordre de 7 % du PIB aux Etats-Unis, ne représentait en 2005 que 4,5 % du PIB en France et 4 % du PIB dans l'Union européenne²⁹.

Comme l'a montré le rapport Beffa³⁰, la faiblesse de la France dans la R&D ne vient donc pas du fait que la France concentre moins de R&D par secteurs, mais du fait qu'elle soit absente des secteurs à forte R&D – aux Etats-Unis, les deux tiers de l'investissement en R&D sont le fait de sociétés de haute technologie. Les performances inquiétantes de l'industrie française sont le résultat d'une spécialisation

29. *Ibid.*

30. Jean-Louis Beffa, *Pour une nouvelle politique industrielle*, La Documentation française, 2005.

industrielle forte dans des secteurs anciens et faible dans les industries de nouvelles ou de hautes technologies nécessitant une recherche intensive, comme les biotechnologies.

La R&D française est le fait d'entreprises relevant de secteurs moins gourmands en recherche, comme l'automobile, l'industrie pétrolière, agroalimentaire ou la fabrication de produits de grande consommation. Selon le *Tableau de bord des investissements de R&D industrielle*, publié par la Commission européenne, à secteur comparable, les entreprises européennes auraient une dépense de R&D rapportée au chiffre d'affaires (CA) supérieure à celle de leurs homologues américaines. Ainsi, Toyota, première entreprise mondiale pour son investissement en R&D, ne consacre que 3,6 % de son CA à la recherche, contre 4,4 % pour PSA et 6,1 % pour Renault (toutefois, en valeur absolue, le budget de recherche de Toyota est plus que trois fois supérieur à celui des constructeurs français).

Dans le secteur pharmaceutique – celui dont la dépense en recherche ramenée au CA est la plus élevée – Sanofi-Aventis, première entreprise française pour son budget de R&D, douzième du classement mondial, consacre 16,7 % de son CA à la recherche, moins que le Suisse Roche (19,1 %), quatrième au classement mondial, mais autant que l'Américain Pfizer.

Or, ce modèle centré autour de quelques champions nationaux – longtemps vanté notamment du fait des succès japonais mais aujourd'hui remis en question – peut poser problème, en raison de sa

plus faible force d'entraînement sur l'économie (les grands groupes français, jouant désormais leurs cartes à l'étranger, réduisent considérablement leur force d'entraînement sur l'économie française) et de la faible diversification du risque.

Les revers récents qu'ont subis plusieurs champions français sont l'illustration de ces dangers : Alstom battu par Siemens en Chine pour la ligne Canton-Wuhan ; échec à Abu Dhabi du consortium français constitué d'Areva, GDF-Suez, Total, Vinci, Alstom et EDF ; échec d'Astrium (la division spatiale de EADS) pour la fabrication des premiers satellites du programme Galileo, face à un petit industriel allemand, OHB ; difficultés répétées de Dassault à l'exportation... Face à une concurrence de plus en plus importante, la France semble avoir du mal à renouveler ses élites industrielles.

De plus, comparativement à l'Allemagne ou aux Etats-Unis, la France souffre de la faiblesse de son tissu de PME innovantes. La création d'entreprises n'est pas moins dynamique qu'ailleurs, mais contrairement aux autres pays, leur taille médiane reste durablement faible. Cette faiblesse du tissu de PME crée un problème de compétitivité, mais est également un frein à la mobilité sociale. Faute de prospérer de manière dynamique, les PME françaises cassent aussi les perspectives de carrière de ceux qui y travaillent.

On comprend, au vu de cette analyse, l'inefficacité du dispositif du CIR, évoqué au chapitre précédent, lequel coûte aujourd'hui 4 milliards d'euros et pourrait bien atteindre 6 milliards d'euros, soit

trois fois le budget du CNRS, pour un résultat invisible, et qui permet surtout aux grandes entreprises de faire de l'optimisation fiscale. Il ne s'agit pas de pousser les groupes existants vers plus de recherche, mais de favoriser de nouvelles entreprises innovantes dans d'autres domaines.

Ainsi, les mesures prises au cours des cinq dernières années peuvent paraître insuffisantes à deux niveaux : elles favorisent souvent les grandes entreprises alors qu'un large consensus semble aujourd'hui se dégager pour pointer les freins à la croissance des PME, et notamment des PME innovantes ; leur mise en œuvre est par ailleurs complexe, décourageant certaines entreprises à y avoir recours, notamment les PME.

Trois problèmes se posent. Tout d'abord, le montant trop faible de la R&D dans le PIB. Ensuite, le partage public/privé de ces montants : avec, à la fois, une part des dépenses publiques et un financement public de la R&D privée très importants au regard de nos partenaires. Enfin, le partage au sein du privé des montants de R&D avec une R&D insuffisante des PME.

Alors que les entreprises de moins de 500 salariés représentaient 25 % de la dépense intérieure de recherche et développement (DIRDE) en 2005, elles représentent 15 % de l'aide publique à la R&D, tandis que les entreprises de 2 000 à 5 000 salariés captent 39 % de l'aide alors qu'elles ne représentent que 19 % de la DIRDE totale réalisée.

De nouveaux instruments

Relancer la croissance passe par de nouveaux modèles de développement rapprochant les grandes et les petites entreprises, les centres de recherche privés et les universités. Les régions doivent devenir les architectes de ce redéploiement (même si, bien évidemment, dans le nouveau contexte de la mondialisation, l'échelon régional n'est pas toujours le plus pertinent, notamment pour certains domaines de pointe, où les réseaux pertinents sont européens, voire mondiaux – les travaux de Laura Abramovsky et de Helen Simpson à ce sujet sont des plus éclairants). L'Etat ne doit plus se construire contre les régions, mais avec et par les régions, ce qui suppose une innovation de rupture, aussi bien institutionnelle que culturelle, semblable à celle de 1981.

Cela semble d'autant plus important que la désindustrialisation a conduit à l'aggravation des inégalités régionales.³¹ D'où la nécessité de développer de nouveaux pôles de compétitivité dans les régions françaises qui en ont le plus souffert afin de leur conférer un nouvel

31. Les travaux de Tim Leunig sur le sujet en ce qui concerne le Royaume-Uni sont remarquables, mais le constat est aussi vrai pour la France.

avantage comparatif et de lutter contre la désertification et le chômage de masse qui sévit, ne laissant, semble-t-il, aucun espoir aux nouvelles générations qui ne demandent qu'à fuir.

Les régions françaises gagneront ainsi à développer leurs marques et leurs spécialisations (l'Etat étant garant de la redistribution entre les régions en cas de crise de l'une d'entre elles). Comme l'ont montré, ces dernières années, de nombreuses recherches en économie des *clusters*, les entreprises qui sont localisées dans un *cluster*, c'est-à-dire dans une même zone géographique, bénéficient non seulement d'externalités positives de connaissances et de transferts de technologie mais aussi de ce que l'on pourrait appeler la *marque* de leur emplacement géographique (il n'y a qu'à penser à la Silicon Valley). Franz Huber a ainsi montré que les chercheurs en R&D de Cambridge tiraient tout autant avantage de la *marque* Cambridge que des externalités positives de connaissance liées à leur localisation conjointe. De ce point de vue, le développement du plateau de Saclay au sud-ouest de Paris, sorte de Silicon Valley à la française, est une bonne nouvelle et pourrait servir de modèle pour le développement d'autres pôles similaires. Avec l'accueil de nouvelles grandes écoles à l'horizon 2015, Paris-Saclay réunit déjà 10 % de la recherche française – de 15 à 20 % à l'horizon 2020 selon les prévisions.

Au-delà de l'exemple de Saclay, les travaux de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) sur la pertinence géographique d'un territoire ont montré à de nombreuses reprises l'efficacité de la régionalisation.

L'exemple allemand est, à ce titre, tout aussi révélateur. Les politiques de développement économique régional relèvent en Allemagne des régions, les *Länder* ayant joué un rôle capital dans le maintien des entreprises de taille intermédiaire, maillon essentiel de l'industrialisation. Actionnaires de référence des Caisses d'épargne, les *Länder* permettent également au système allemand d'encourager l'épargne de proximité, favorisant ainsi le développement de l'activité industrielle des régions. De telles solutions devraient être envisagées en France où l'épargne locale est trop peu souvent réinvestie au niveau régional.

LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ : UN EXEMPLE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

La politique des pôles de compétitivité s'inscrit dans cette logique de nouveaux modèles de développement organisés à l'échelon régional. Lancée en 2005, elle vise à rapprocher entreprises, laboratoires de recherche publics et privés et organismes de formation par le biais de subventions à des projets de R&D collaboratifs. L'idée sous-jacente est que ces collaborations entre entités géographiquement proches puissent favoriser les externalités technologiques et de connaissance entre entreprises et laboratoires de recherche et promouvoir ainsi l'innovation. Il existe aussi des exemptions fiscales (impôt sur les bénéfices, taxe foncière sur les propriétés bâties) au sein de zonages définis par le Conseil d'Etat, mais la complexité et le caractère restrictif des conditions d'accès à ces aides font que l'essentiel du dispositif repose sur les financements de projets.

Les financements alloués aux pôles de compétitivité ont représenté 1,5 milliard d'euros de 2005 à 2008 et une nouvelle enveloppe de 1,5 milliard d'euros a été octroyée pour les années 2008-2011. Les pôles représentent donc bien moins en termes de dépenses que le CIR. La répartition des aides sur la période 2006-2008 fait toutefois apparaître des zones d'ombre à deux niveaux.

Lors du lancement de l'appel à projets en 2004, seuls un petit nombre de pôles de compétitivité devaient être labellisés. C'est finalement 67 pôles de compétitivité que la France a créé le 12 juillet 2005. Après certaines fusions et de nouvelles labellisations, il existe aujourd'hui 71 pôles en activité, classés en trois catégories : 7 pôles mondiaux, 11 pôles à vocation mondiale et 53 pôles nationaux. Alors que l'objectif était de favoriser les logiques de *clusters* et d'éviter le saupoudrage des aides, le risque d'éparpillement paraît grand.

Le ciblage en termes de types d'entreprises financées est lui aussi difficile à évaluer. Les PME bénéficient de taux d'intervention bonifiés et sont la cible de financements spécifiques de la part d'OSEO et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Le tableau de bord des pôles de compétitivité montre toutefois que pour l'ensemble des pôles, les PME n'ont reçu que 30 % des aides allouées contre 28 % pour les autres (le reste revenant aux laboratoires et aux organismes de formation).

L'analyse des pôles de compétitivité pointe ainsi deux difficultés persistantes dans l'octroi des aides à l'innovation, et plus généralement dans la conduite des politiques industrielles en France. Tout d'abord,

bien que les pouvoirs publics semblent reconnaître dans le discours l'importance des dynamiques de *clusters*, les bienfaits de la concentration spatiale des activités et la nécessité d'éviter la dispersion des aides publiques, la tentation du saupoudrage n'est jamais loin et semble difficile à vaincre. En plus de cette dispersion géographique des aides, ces dernières semblent régulièrement aller, en termes absolus et/ou relatifs, aux entreprises les plus grandes (nous l'avons souligné précédemment en ce qui concerne le CIR). Elles sont dans l'incapacité de répondre aux difficultés spécifiques d'accès aux financements et à l'innovation que subissent les PME et contribuent ainsi à renforcer l'extrême stabilité du tissu industriel français par rapport à ses voisins, en privilégiant les entreprises déjà en place aux champions de demain.

Pour être plus efficace, la gestion des aides à l'innovation devra donc connaître des réformes institutionnelles. Il existe aujourd'hui une multitude de dispositifs mobilisables par les entreprises, les laboratoires et les chercheurs, qui rend complexe et parfois décourage la recherche de financements par ces derniers. Cet empilement est vertical en raison de l'intervention de différents échelons territoriaux dans les politiques d'innovation, de la commune à l'Union européenne. Un empilement qui provient aussi du nombre important de financements offerts à un niveau décisionnel donné.

Au niveau national, la fusion d'un certain nombre d'organismes financeurs (OSEO, CDC, etc.) permettrait de simplifier et d'harmoniser les types de financements offerts aux entreprises, d'éviter les doublons et de créer un guichet unique, disposant d'un maillage régional. Une

telle structuration permettrait ainsi de rationaliser l'offre de financements et d'en accroître la lisibilité. Les guichets régionaux devraient aussi pouvoir jouer le rôle de « conseillers techniques » auprès des entreprises, afin de les orienter vers les financements les mieux adaptés à leurs besoins, et de les accompagner, le cas échéant, dans la constitution de certains dossiers parfois complexes en termes d'ingénierie (projets européens notamment). Ces réformes permettront de placer les PME au cœur de la politique industrielle française, en adaptant les financements à leurs besoins, en élargissant le système de garanties des collectivités locales, en développant les associations de cautionnement des prêts consentis.

Il semblerait qu'aujourd'hui, alors que l'heure est plus à la réimportation qu'à la relocalisation – comme le montrent les ventes en France de la Logan Renault par exemple – et que ce phénomène, où le facteur prix compte beaucoup, risque de s'amplifier, les politiques publiques devraient également encourager la localisation de certaines activités aujourd'hui essentiellement implantées en Asie comme, par exemple, la fabrication d'éoliennes ou de panneaux solaires, en France. La relocalisation est une idée qui doit faire son chemin.

En ce qui concerne la localisation des activités, face à la montée en puissance des pays à bas salaires, il a souvent été dit que l'avantage des pays développés ne résiderait plus dans la production de biens mais dans la conception, le design et le marketing, autrement dit dans les fonctions stratégiques et à haute valeur ajoutée. H&M est un exemple de morcellement de la chaîne de valeur et de spécialisation fonctionnelle

par grandes aires géographiques : si la production est entièrement externalisée et réalisée en Asie et en Europe de l'Est, le design et le marketing sont maintenus en Europe du Nord.

Ce découplage entre conception et production peut toutefois s'avérer coûteux à moyen et long terme en matière d'innovation, et ce pour deux raisons principales. D'une part, conception et production ne sont pas nécessairement étanches. D'autre part, il est difficile d'anticiper sur les segments d'activité qui seront stratégiques demain. Se séparer de certaines branches peut ainsi se révéler coûteux dans le long terme. Toutefois, de nombreuses études suggèrent aujourd'hui que l'installation de filiales à l'étranger peut s'avérer bénéfique sur l'emploi domestique des entreprises et leur comportement d'innovation.

RENDRE PLUS LISIBLE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Il est également nécessaire de rendre plus lisible l'impôt sur les sociétés (IS). A l'heure actuelle, le taux théorique de 34 % passe à 30 % pour les entreprises de moins de 10 salariés, à 19 % pour celles de 500 à 2 000 salariés, et à 10 % pour celles de plus de 2 000 salariés. Outre que ce taux officiel représente un vrai handicap au niveau international, il pousse les entreprises vers l'optimisation fiscale plutôt que vers l'investissement.

Là encore, ce sont les niches fiscales qui permettent aux plus grands de s'exonérer de l'impôt. Il est donc, par souci de justice mais

également d'efficacité, nécessaire d'entreprendre une réforme en vue d'un impôt simple, clair, non manipulable, facteur d'efficacité économique et non d'optimisation fiscale.

La France a privilégié une stratégie de mitage de son assiette à travers des règles très favorables aux entreprises : un régime d'amortissement avantageux (durées courtes et taux d'amortissement dégressif plus élevé) ; des régimes de report des pertes sans plafonnement et permettant un large étalement dans le temps ; une fiscalité de groupe favorable avec l'amélioration du régime mère-fille et du régime de l'intégration fiscale (compensation des bénéficiaires et des pertes entre sociétés d'un même groupe) ; une fiscalité de l'endettement des entreprises très avantageuse ; des allègements importants des dépenses de R&D (CIR).

Une réforme de l'IS passe d'abord par un examen des allègements existants de manière à permettre une baisse des taux et un élargissement de l'assiette. A travers l'IS, il s'agit de favoriser l'investissement et les fonds propres des entreprises plutôt que la distribution de dividendes. Le Parti socialiste propose ainsi de moduler le taux de l'IS selon que les bénéficiaires sont réinvestis ou distribués sous forme de dividendes ou de rachats d'actions.

Une réforme ambitieuse de l'IS devrait être envisagée au sein d'une réflexion plus large quant à l'harmonisation de la fiscalité directe européenne.

Réussir la transition écologique

Au cours de la dernière décennie, l'écologie s'est imposée comme une nécessité, une urgence, un prérequis à toute politique, transcendant à la fois les secteurs d'activités et les positions partisans, une lame de fond *sociétale* (les résultats des Verts aux dernières élections européennes et régionales en attestent).

Toutefois, le tournant écologique n'aura pas été opéré sous la présidence Sarkozy, et les avancées à noter au cours des deux premières années du quinquennat sous l'égide d'un Grenelle de l'environnement lourd de promesses, puis de désillusions, sont en trompe-l'œil.

Si la conscience environnementale progresse, les mesures importantes se heurtent à une certaine défiance, passant le plus souvent pour *antisociales*. Or, il est tout à fait possible de mener des politiques pro-environnementales redistributrices, et il est grand temps d'affirmer l'ambition et la cohérence d'un projet écologique et social.

Ce dernier passe à la fois par une refonte et un *verdissement* de la fiscalité, par l'affirmation du rôle de l'Etat pour orienter les

investissements d'avenir, par un virage dans les transports pour favoriser les modes collectifs et *doux*, par un programme ambitieux d'économies d'énergie dans tous les secteurs, en premier lieu, dans le bâtiment ancien et le logement social, et enfin, par une modification en profondeur des modes de production et de consommation.

TENDANCES, PRIORITÉS ET MARGES DE MANŒUVRE

Malgré une prise de conscience (récente) de l'ampleur des problèmes, la tendance à la dégradation de l'environnement n'a pas connu d'inflexion majeure, notamment en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre (GES).

Le protocole de Kyoto a pour mission d'amener les pays industrialisés à réduire leurs émissions de GES de 5,2 % d'ici 2012 par rapport au niveau de 1990 (année de référence). L'Union européenne (UE) s'est, elle, engagée à réduire ses émissions de 8 %. L'accord communautaire du 16 juin 1998, *The EU burden sharing agreement*, fixe à la France l'objectif suivant : stabiliser ses émissions sur la période 2008-2012 au niveau de 1990. Pour la préparation de la période post-2012 du protocole de Kyoto, les pays membres de l'UE se sont engagés dans une voie ambitieuse en adoptant le « paquet législatif climat-énergie ».

Où en est la France par rapport à ces objectifs ? Au total, entre 1990 et 2008, la France a *grosso modo* maintenu ses émissions³², elle devrait donc se rapprocher de ses engagements pour 2012. Mais le plus dur reste à faire, et le *trend* des émissions n'est actuellement pas de nature à laisser augurer que les engagements de moyen et long terme seront honorés, les évolutions les plus préoccupantes étant celles des transports routiers et du résidentiel/tertiaire.

La France a ratifié en 1994 la Convention sur la diversité biologique (CDB) adoptée lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro le 1^{er} juillet 1992. Mais malgré une prise de conscience planétaire de la nécessité de préserver la biodiversité, les atteintes qui lui sont portées s'accroissent dangereusement, y compris en France. La communauté internationale a échoué à atteindre l'objectif qu'elle s'était fixé de parvenir à une réduction significative du taux de perte de biodiversité d'ici à 2010, année internationale de la biodiversité.

La directive cadre européenne (DCE) du 23 octobre 2000 fixe notamment pour objectif d'atteindre un bon état écologique des masses d'eau d'ici 2015. Du chemin reste à parcourir, car les cours d'eau et nappes phréatiques sont menacés de diverses pollutions chimiques pour lesquelles la vigilance doit être maintenue.

Depuis une dizaine d'années, la qualité des eaux superficielles s'est améliorée grâce à la réglementation et les contrôles sur un certain

32. Selon le Rapport CCNUCC d'avril 2010 du CITEPA, les émissions de GES (hors UTCTF) ont baissé de 6,1 %, et celles de CO₂ (hors UTCTF) de 0,7 % sur la période 1990-2008.

nombre de composés chimiques (nitrites, ammonium, orthophosphates...), mais les niveaux de pollution restent relativement élevés³³. La présence de nitrates n'a, quant à elle, en moyenne pas diminué entre 1998 et 2007 et, concernant les pesticides, aucune tendance à la baisse ne se dessine.

L'aménagement du territoire est une composante clé de la conversion écologique qui affecte aussi bien les modes de déplacement que les dépenses d'énergie ou l'artificialisation des sols. Cette dernière augmente vite, plus vite que la population, et elle pose un problème majeur et transversal car elle touche à la biodiversité, à l'eau, à l'agriculture, etc.

DES AVANCÉES TIMIDES ET DE NOMBREUSES DÉCEPTIONS : UNE POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT ERRATIQUE

Quelques progrès intéressants sont à noter depuis 2007, comme la nouvelle législation sur les normes d'isolation thermique des bâtiments neufs, le moratoire sur la culture OGM MON810 ou le verdissement du code de l'urbanisme. Ils restent néanmoins minoritaires par rapport au mouvement général et n'ont ni le caractère systémique, ni le niveau d'engagement requis pour opérer une véritable transition écologique. Le gouvernement est, par ailleurs, revenu sur un grand nombre de

33. Cf. *Les indicateurs de développement durable*, Collection « La Revue » du Service de l'observation et des statistiques (SOeS) du Commissariat général au développement durable (CGDD), Service de l'observation et des statistiques, www.developpement-durable.gouv.fr.

propositions ou d'engagements qu'il avait endossés à travers le Grenelle de l'environnement.

La fiscalité française fait encore très peu de place aux écotaxes. Ces dernières représentaient seulement 2,1 % du PIB en 2008³⁴ (contre 5,7 % pour le Danemark, 2,4 % pour la moyenne de l'Union à 27) et 4,9 % du produit total des impôts et des cotisations sociales (11,9 % au Danemark, 9,9 % aux Pays-Bas, 7,2 % au Portugal, 6,1 % pour la moyenne de l'Union à 27...). La taxation environnementale a même baissé en proportion du PIB entre 1995 et 2008 (- 0,7 point de pourcentage). Malgré cela, la fiscalité écologique a été le parent pauvre des lois Grenelle 1 et 2 : la taxe carbone a été renvoyée au niveau européen ; la taxe poids-lourds reportée à 2012 ; la taxe pique-nique (sur les couverts et assiettes jetables non recyclables) abandonnée ; le crédit d'impôt pour les investissements dans les énergies renouvelables divisé par deux (de 50 à 25 %) ; et le bonus-malus sur les voitures devrait être allégé.

Dans le domaine de l'énergie, les outils mis en place pour remplir les objectifs fixés par le Grenelle et ceux du protocole de Kyoto en matière d'émissions sont globalement déficients. L'adoption de nouvelles normes d'isolation thermique des bâtiments neufs a été saluée comme une avancée importante, mais les effets resteront marginaux tant qu'il n'existera pas de vraie politique de rénovation du bâtiment existant. Les mesures incitatives telles que l'éco-prêt à taux zéro ou l'éco-prêt logement social, si elles vont dans le bon sens, ne sont pas

34. *Taxation Trends in European Union, 2010*.

suffisantes. La rénovation du bâti existant mérite une politique plus volontariste car il représente le gisement d'économies d'énergie le plus important. C'est aussi le projet le plus ambitieux à mener sur la décennie à venir et le vecteur de très nombreuses créations d'emplois.

Concernant les énergies renouvelables (EnR), en soufflant le chaud et le froid, le gouvernement empêche le développement serein de ces filières pourtant créatrices d'emplois locaux. Le soutien systématique au nucléaire n'a pas été remis en cause, contrairement aux aides en faveur des EnR. Le nombre de projets d'éoliennes a, par exemple, chuté de 60 % au premier trimestre 2010 par rapport à 2009, en raison notamment d'un durcissement de la réglementation et des conditions d'implantation des champs.

En matière de politique des transports, les investissements routiers restent prioritaires. Par ailleurs, le soutien à la voiture électrique dans le cadre du grand emprunt est discutable. L'affichage écologique masque un soutien pur et simple au secteur automobile. Conséquence de l'absence de mesures, la tendance à la progression du trafic n'a pas été inversée. De plus, la taxe poids-lourds (autre mesure importante qui n'a pas été portée jusqu'au bout), n'a pas été adoptée, mais a été reportée à 2012. Dans ces conditions, le double objectif de transfert modal (de la route vers le rail et les voies d'eau) et de nouvelles ressources financières (pour financer les alternatives à la route) devient utopique.

Pour ce qui concerne l'agriculture – un des principaux secteurs émetteurs de GES en France –, l'Etat s'était engagé, dans le Grenelle

1, à lancer un programme pluriannuel de recherche appliquée et de formation sur l'ensemble de l'agriculture, ainsi qu'un état des lieux de la santé agricole et un programme de surveillance épidémiologique. Il est, hélas, resté silencieux sur ce programme. De manière assez significative, c'est à l'occasion du Salon de l'Agriculture que Nicolas Sarkozy a relativisé le poids des objectifs environnementaux dans la politique agricole. Notons que la défiscalisation (exonération partielle de la taxe intérieure de consommation) et le soutien (primes de l'UE) aux agrocarburants sont maintenus, malgré leur bilan écologique incertain.³⁵ En revanche, les objectifs sur le bio ne seront, eux, probablement pas atteints.

Finalement, quant à l'aménagement du territoire, la lutte contre l'étalement urbain a peu progressé depuis 2007. Certaines avancées sont à saluer, comme le rôle renforcé dévolu aux schémas de cohérence territoriale (SCoT) et leur généralisation. Par ailleurs, la préservation de la biodiversité et les continuités écologiques sont devenues des objectifs de l'urbanisme. Mais dans le même temps, peu d'outils concrets de maîtrise de l'étalement urbain ont émergé. Et sans une incitation énergétique très forte à réduire les distances parcourues, comme l'instauration d'une taxe carbone, il est probable que cet étalement perdure encore longtemps.

35. La France a endossé l'objectif de l'UE d'incorporer 10 % d'agrocarburants dans la consommation totale d'essence en 2020.

Les perspectives sont tout aussi sombres si l'on considère la question de la biodiversité.

En conclusion, beaucoup d'engagements de la loi Grenelle 1, promulguée le 3 août 2009, sont restés sur le papier et n'ont jamais été appliqués. La loi Grenelle 2, promulguée le 12 juillet 2010, s'avère, en réalité, une boîte à outils qui a abouti à très peu de décisions majeures. Le problème vient du fait que le Grenelle, en soi, n'est pas décisionnaire. Il consiste en un moment de réflexion, de débats et de discussions. Une fois que tous les partenaires se sont arrêtés sur un projet, c'est aux parlementaires qu'il revient de prendre le relais pour le voter et le faire appliquer, ce qu'ils n'ont pas fait.

PERSPECTIVES POUR UNE CONVERSION ÉCOLOGIQUE

L'objectif de réduire les pressions sur la biosphère exercées par l'économie française requiert des changements structurels profonds, d'ordre technique, organisationnel et comportemental. Les ambitions pour la décennie à venir devraient se traduire par les actions suivantes : verdir la fiscalité, tenir une position courageuse et solidaire sur la scène internationale, bâtir un service public de l'environnement, desserrer l'étau de la société de consommation et entrer dans une économie de la fonctionnalité et du service contre le jetable et l'obsolescence programmée. Pour cela, il est nécessaire de combiner des mesures incitatives et réglementaires à des investissements ciblés, sans attendre que le marché prenne de lui-même le chemin des pratiques pro-environnementales.

C'est aussi l'occasion de démontrer le rôle de l'Etat pour soutenir les efforts déjà entrepris par les collectivités territoriales.

L'Europe dispose depuis 2005 d'un système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) censé limiter les émissions de l'industrie lourde par un mécanisme de type *Cap and Trade*. Mais le bilan de la première phase de fonctionnement de ce marché est très médiocre : le prix du carbone sur le marché européen de permis négociables est bas, hautement volatile, et son évolution est peu prévisible, ce qui constitue autant d'obstacles à la mise en œuvre de modes de production « verts ». Il est donc impératif de réformer en profondeur le marché du carbone européen, de sorte que le prix du carbone à l'échelle européenne soit suffisamment élevé et son évolution suffisamment prévisible pour fournir de véritables incitations à faire évoluer l'appareil productif.

Fiscaliser le marché des quotas³⁶ semble également nécessaire : instauration d'un prix plancher du carbone, limitation des dérogations pour fuites de carbone, limitation et encadrement plus strict des possibilités de compensation carbone. Il faut, ensuite, encourager une véritable réglementation de ce marché, dont la surveillance par la Commission européenne demeure très insuffisante³⁷.

36. Cf. les travaux de Jacques Le Cacheux et Eloi Laurent (2009).

37. C'est ce qu'a montré récemment la Commission Keller, Commission des Finances du Sénat, 2009.

De plus, le marché du carbone ne concerne que la moitié du problème des émissions de GES européennes : en sont exclus les émissions diffuses de l'agriculture, de l'habitat et des transports. Il serait souhaitable de s'engager à ce qu'à court terme, le rôle de l'UE en matière de coordination des politiques climatiques européennes soit renforcé, de sorte que l'on converge progressivement vers un prix du carbone harmonisé à l'échelle européenne.

Si l'on considère la politique nationale climat-énergie, l'abandon des énergies fossiles est à opérer au plus vite. Les efforts à entreprendre sont colossaux.³⁸ Les scénarios de modernisation écologique ne sont pas susceptibles de positionner et de maintenir la France à un niveau soutenable ni à moyen, ni à long terme, ni *a fortiori* à court terme ; il faut donc envisager des évolutions structurelles profondes. Il faut aussi dissiper l'illusion selon laquelle la dématérialisation de l'économie permise par la montée en puissance de la connaissance comme facteur de production essentiel et s'appuyant sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) ouvre un avenir écologiquement plus soutenable. Cette dématérialisation est une grosse consommatrice d'électricité : environ 2 % des émissions mondiales de CO₂ sont attribuables à l'Internet (soit autant que tout le transport aérien) et une croissance très rapide de ces émissions se profile.

38. Même si certains facteurs conduisent à minorer les efforts à fournir dans un avenir proche : le fait, par exemple, que 80 % de l'électricité soit issue de l'énergie atomique place la France parmi les pays développés les plus « vertueux » en termes d'émissions de GES.

Seule une taxation substantielle de l'utilisation des énergies émettrices de carbone semble à même de contrer cette tendance à la hausse des émissions diffuses. Une contribution climat-énergie (CCE) à la fois plus ambitieuse et plus redistributrice que celle proposée (et abandonnée) par Nicolas Sarkozy est un premier pas décisif³⁹. Il faudra *a minima* reprendre les niveaux proposés par la Commission Rocard, à savoir 32 euros la tonne de CO₂ au départ⁴⁰, puis une progression jusqu'à 100 euros en 2030, en appliquant une taxe différentielle pour les entreprises soumises aux quotas dans le cadre du SCEQE. Une compensation totale (pour assurer une neutralité fiscale) et directe (plutôt que de tabler sur un double dividende avec une baisse de la taxation du travail) pourrait prendre la forme d'une « prime pour l'environnement », une allocation forfaitaire versée aux classes moyennes et populaires mais modulable pour tenir compte du lieu d'habitation (rural, grande banlieue) et du type de logement. Il faudrait ensuite généraliser le principe de l'éco-conditionnalité au plus grand nombre de financements ou soutiens publics, et enfin porter une attention particulière au transport aérien.

Parallèlement, le grand chantier des années à venir doit être celui de la rénovation et de l'isolation thermique des bâtiments anciens. Si des améliorations notables ont eu lieu dans la réglementation touchant

39. Dans la mesure où c'est principalement le carbone qui est taxé et où la compensation se fait non pas selon la consommation mais selon les revenus, une telle mesure devrait être fortement redistributive. En effet, l'écart d'émissions de CO₂ entre les 20 % des ménages les plus aisés et les 20 % des plus modestes est de 2,7. Cf. Lenglard et al. (2010).

40. C'est la « valeur tutélaire » attribuée au carbone par le rapport Quinet de 2008. Rapport de la mission « La valeur tutélaire du carbone », commission présidée par Alain Quinet, Centre d'analyse stratégique n°16, Editions La documentation française, 2009.

les nouvelles constructions⁴¹, la dynamique de rénovation des bâtiments anciens n'est pas assez ambitieuse. Or, il faut la soutenir sans hésitation car l'isolation thermique du bâti existant et du parc de logements sociaux est un projet à la fois écologique et social.⁴²

Un autre chantier est celui de l'évolution du mix énergétique vers le renouvelable. Il est fondamental de soutenir la création et la stabilité de filières énergétiques renouvelables adaptées aux spécificités locales et nationales. Aujourd'hui la plupart de ces filières sont précaires.

Un problème majeur réside dans le déséquilibre en matière de recherche : la grande majorité de la R&D est consacrée au nucléaire, les énergies renouvelables n'ayant qu'une part anecdotique. Les efforts en termes de recherche dans les années à venir devront donc être massivement réorientés vers les énergies renouvelables.

La très forte dépendance de l'économie française à l'égard du nucléaire pose une série de difficultés sérieuses que le contexte national, européen et international ne permet plus d'ignorer : en termes de sécurité, comme l'a montré l'accident de Fukushima ; de développement durable du point de vue de l'impact des déchets ; de dépendance à l'égard de sources extérieures d'approvisionnement en uranium ; de

41. L'engagement de « lancer un programme de rupture technologique sur le bâtiment neuf » a été pris et traduit juridiquement dans l'article 4 de la loi Grenelle 1.

42. Ce qui est d'autant plus vrai lorsqu'on mesure l'ampleur du phénomène de pauvreté énergétique, avec les conséquences sociales et sanitaires qui en découlent. Cf. les travaux de Christine Liddell : http://www.warmerhouses.org.uk/images/stories/documents/Fuel_Poverty_and_Human_Health.pdf.

coûts pour les finances publiques liés au maintien, voire au développement de la filière ; d'assèchement de la recherche dans d'autres secteurs énergétiques ; d'accoutumance des entreprises et des ménages au gaspillage énergétique du fait du niveau des prix relativement faible de l'électricité d'origine nucléaire ; de manque de transparence démocratique du secteur en dépit des progrès enregistrés notamment entre 1997 et 2002.

Dans le même temps, sortir du nucléaire pose une autre série de difficultés tout aussi sérieuses qui n'autorisent pas les approches dogmatiques : le devenir des infrastructures, coûteuses, en construction ; les coûts du démantèlement ; l'impact sur le prix de l'électricité, le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises ; le risque d'augmentation à court et moyen terme de nos émissions de GES comme de notre dépendance à l'égard de sources extérieures d'approvisionnement en énergie.

C'est dire si cet indispensable tournant devra se faire de manière raisonnée, volontariste mais raisonnée. Il pourra impliquer la construction ou le renforcement d'autres centrales autant que la fermeture des centrales les plus anciennes ou les moins sûres. La sortie progressive du nucléaire devra se faire dans une dynamique européenne et internationale, et être notamment indexée sur les progrès de la recherche en matière de sources d'énergies durables (capacité à peser sur les prix relatifs pour ne pas peser à l'excès sur le pouvoir d'achat des salariés) et sur la compétitivité des entreprises. Elle devra faire l'objet d'un large débat démocratique national.

Reste un objectif de taille, celui qui consiste à équilibrer la production énergétique française en adossant au réseau centralisé des systèmes décentralisés permettant davantage d'autonomie. Or, c'est plutôt à une recentralisation que se livrent les mesures de la loi Grenelle, en limitant les aides aux parcs suffisamment grands.

Pour revenir à la politique de transports, l'objectif de réduire les émissions de GES du secteur transport de 20 % d'ici à 2020 afin de les ramener à leur niveau de 1990 (loi Grenelle 1, article 10) est ambitieux mais nécessaire. Il s'agit d'une véritable rupture.

En ce qui concerne l'agriculture, la relocalisation des productions agricoles et la promotion des circuits courts doivent constituer une priorité sociale, environnementale et économique.

Finalement, la conversion écologique ne se fera pas à organisation économique et sociale inchangée. Les progrès scientifiques et techniques ne suffiront pas à faire face aux défis en présence. Il faut trouver un modèle de production qui réduise notre empreinte écologique en étant moins gourmands en énergie et en matières premières. Le développement des circuits courts et la réduction des quantités de matières utilisées dans les systèmes de production sont des voies à suivre. Une proposition intéressante est la transition vers une *éco-production* fondée sur la qualité, l'utilité et la durabilité des produits. Cette *éco-production* pourrait s'appuyer sur une « économie de la fonctionnalité » dont le principe consisterait à remplacer la vente de biens par la vente de leur usage.

> CHAPITRE 3

Repenser la démocratie sociale

En 2008, la crise a été vécue comme un effondrement virtuel de la société. La représentation de la condition salariale a évolué. Grâce à une enquête menée par Alain Mergier et Philippe Guibert pour la Fondation Jean-Jaurès⁴³ auprès des salariés du privé – milieux populaires, professions intermédiaires et cadres – en trois séquences (2008 avec la chute de Lehman Brothers, 2009 avec l'intervention massive des Etats, et début 2010 avec ce qui apparaissait alors comme la sortie de crise), on peut évaluer combien les représentations qu'ont les salariés de la réalité économique et sociale se sont modifiées en l'espace de deux ans, et ce de manière probablement irréversible.

Alain Mergier et Philippe Guibert notent qu'il existe dans l'opinion une opposition très nette entre ce qui relève de la finance, en

43. In Laurent Baumel, François Kalfon (dir.), *Plaidoyer pour une gauche populaire*, Editions Le Bord de l'Eau, 2011.

particulier spéculative, et ce qui est de l'ordre de l'économie. Pour les salariés, la sphère financière est un monde où l'on ne travaille pas – l'argent produit de l'argent –, à l'opposé de la sphère économique où c'est le travail qui, par un processus de transformation, génère des bénéfices. Ces deux mondes divergent sur la place qu'ils accordent au temps : si le premier est associé à l'instantanéité, le second suppose la durée, le temps long du travail et de l'investissement. En outre les acteurs de ces deux sphères ne se ressemblent pas.

La vision de la société qui en résulte est caractérisée par l'existence d'une fracture sociale d'un type particulier, par le haut. Cette opposition se retrouve dans les grandes entreprises : d'un côté, la sphère de la décision qui ne suit pas une logique économique mais financière et, de l'autre, une sphère qui, à l'image de la société, malgré les différences, les tensions et les inégalités, forme un monde commun dans lequel chacun se reconnaît.

Ce sont deux milieux qui, depuis 2010, s'opposent radicalement et c'est au travers de cette grille d'analyse que se pose la question récurrente de la sortie de crise. Aux yeux des personnes interrogées, il existe principalement deux modèles. Le premier repose sur le développement durable. Ce paradigme connaît un succès certain, dans la mesure où il met en convergence des logiques vécues comme divergentes, mais éphémères. Le second consiste en un retour en arrière. Mais, début 2010, aucun salarié n'avait l'impression de reprendre le cours normal des choses. La question est maintenant de savoir qui va, dans un souci de justice fiscale, payer la crise.

Le discours des salariés sur eux-mêmes pointe trois changements majeurs dans la condition salariale. Le premier se traduit par la disparition de la notion de métier au profit de l'implication, de l'investissement personnel. Le deuxième, par l'effacement de la culture ou de la stratégie d'entreprise derrière le chiffre réalisé par celle-ci. Le troisième, directement lié à la crise et à la désactivation du marché de l'emploi, est la place prépondérante du face-à-face entre le salarié et son entreprise, avec une importance accrue donnée à la protection sociale et à l'assurance chômage.

Dans ce contexte, les salariés définissent trois exigences qu'ils jugent fondamentales concernant la relation salariale ou ce qu'elle devrait être. La qualité relationnelle dans le travail, avec le manager et les collègues immédiats, arrive en tête. L'autonomie, indispensable pour construire l'estime de soi et s'épanouir dans une activité professionnelle, tient la deuxième place. La dernière revendication ne repose pas sur la traditionnelle question du salaire, mais sur la juste rétribution de la contribution de chacun au chiffre réalisé. C'est là la conséquence de la nouvelle perception de l'entreprise, qui n'est plus le lieu d'une culture ou d'un attachement affectif, mais celui « où l'on fait du chiffre ». La rémunération variable signe la reconnaissance de la contribution du salarié au chiffre de l'entreprise. Or, cette condition n'est, le plus souvent, pas remplie.

LA PEUR DU DÉCLASSEMENT

Dans ce contexte d'absence de fiabilité, c'est en France qu'on craint le plus pour l'avenir de ses enfants. Les risques majeurs de déchéance sociale, aussi rares puissent-ils être dans notre société, sont quand même perçus comme une menace par beaucoup de gens. Si l'on ne prend pas en compte cette peur du déclassement ou la perte de statut comme éventualité, comme menace pour l'avenir, alors on ne comprend pas la mobilisation des familles dans le système scolaire, ni l'âpreté de la concurrence scolaire. On ne comprend pas non plus comment se comportent les diplômés quand ils arrivent sur le marché du travail avec, notamment en temps de crise, des comportements où ils valorisent au moins autant leur diplôme pour obtenir des protections que pour obtenir des qualifications. On ne comprend pas plus la tension dans les entreprises, ni le stress au travail. On ne comprend pas, enfin, l'impression de distance que les jeunes instaurent face à un travail dont ils savent ne pas pouvoir attendre grand-chose – lorsqu'ils en ont un.

Comment peut-on expliquer une telle peur ? Les générations nées dans les années 1940 se sont insérées sur le marché du travail dans des conditions économiques bien plus favorables que celles nées dans les années 1960, alors fragilisées par les transformations du capitalisme, et en particulier, par le passage du capitalisme industriel au capitalisme financier qui a affaibli le salariat. Les générations les plus récentes n'ont pas eu la possibilité de s'insérer sur le marché du travail dans les derniers feux du monde capitaliste industriel traditionnel et n'ont donc pas eu l'opportunité de commencer à bâtir une carrière sécurisée, ni même de s'insérer dans la vie professionnelle.

Quand on regarde les enfants de cadres, on parle d'une catégorie sociale très hétérogène en termes de diplômes, de revenus, d'origine sociale ou de possibilités de mobilité pour les enfants. Il faut distinguer les cadres par promotion (c'est-à-dire des individus qui sont nés dans les années 1940, qui ont commencé au bas de l'échelle et qui, grâce à un système de formation, ont accédé à une position de cadre), et les cadres héritiers (c'est-à-dire les lignées de cadres dans lesquelles la position de cadre est beaucoup plus solidement ancrée). Les risques de déclassement concernent bien plus souvent les enfants de cadres par promotion.

Pour ces enfants de cadres populaires, le déclassement peut apparaître comme un retour à l'histoire normale de la lignée. Il est très mal vécu par les familles. Si cette fraction des classes moyennes ne vote plus pour la gauche, voire cède à la tentation du vote d'extrême-droite, cela peut être attribué, au moins en partie, au sentiment d'une promesse déçue pour tous ces trentenaires ou quadragénaires qui, aujourd'hui, ont plus de diplômes que leurs parents mais se retrouvent à des postes d'exécution quand leurs parents avaient réussi, eux, à occuper des postes de direction.

A cette déception vient s'ajouter la fragilité des statuts. En effet, si les cadres et les salariés les plus qualifiés ont effectivement un statut, une vaste part de la société française n'en a pas véritablement.

La fragilité du statut conféré par un contrat à durée indéterminée (CDI) est ainsi largement sous-estimée. Beaucoup de salariés peu

qualifiés sont employés en CDI sur des emplois à basse qualification. De nombreuses entreprises (McDonald's, par exemple, mais aussi les centres d'appel, les supermarchés, etc.) octroient des CDI à leurs employés car elles savent pouvoir compter sur un *turn-over* très élevé.

On peut étudier cette précarité à la lumière de l'enquête Santé et itinéraire professionnel (SIP) menée par la DREES et la DARES, et dont les sujets ont été interrogés tout au long de leur carrière, entre 1996 et 2006. Sur cette période, 15 % des salariés ont connu une période de chômage de longue durée. 10 % ont connu une période de chômage de longue durée au tout début de leur parcours professionnel. 8 % ont connu un déclassement et 12 % ont eu des carrières hachées. Si l'on retire de ces chiffres les professions libérales et les fonctionnaires et que l'on se concentre sur le salariat du privé, on constate ainsi que 55 % des sujets ont connu une forme de déclassement professionnel : chômage de longue durée ou carrière hachée. La population à statut ne représente par conséquent que 15 % de la population, sur des emplois de cadres ou autour de la nébuleuse cadre plutôt stable. La fragilisation du salariat n'est donc pas le fait d'une minorité, mais d'une large majorité de salariés.

La peur de perdre son emploi et la difficulté d'en trouver un ont augmenté de concert en France. Plus insidieusement, à l'intérieur d'emplois réputés protégés, on observe un déclassement sourd, une perversion sociale qui s'installe souvent de la part des employeurs pour contourner les obstacles de la protection – le « syndrome France Télécom ». A cela s'ajoutent la demande générale d'une meilleure

reconnaissance professionnelle et l'impossibilité, souvent avérée, de progresser dans des hiérarchies très plates – autrement dit, l'absence de toute perspective – dans les entreprises privées comme dans la fonction publique. Cette demande de plus de reconnaissance va souvent de pair avec un besoin d'expression au sein de l'entreprise. L'une des manières de satisfaire cette demande de *voice* est le développement de la démocratie d'entreprise.

DAVANTAGE DE DÉMOCRATIE D'ENTREPRISE : UNE SOLUTION À LA CRISE ?

Tous les grands partis politiques, tous les syndicats se revendiquent d'une application stricte du suffrage universel direct ou indirect dans la désignation des dirigeants, des législateurs jusqu'aux édiles locaux. Le leitmotiv démocratique s'arrête encore pourtant trop souvent aux portes de l'entreprise privée comme de l'administration, d'ailleurs. L'entreprise est conçue à la manière d'une démocratie censitaire : seuls de gros actionnaires ont un droit de vote réel. La place des travailleurs dans la direction de l'entreprise demeure très limitée. Pire, le syndicalisme a décliné dans toutes les grandes nations développées. Si un fort taux de syndicalisation subsiste dans de rares pays, il est plus l'image d'une détérioration structurelle du marché du travail que celle de la puissance syndicale : de la Suède à la Belgique⁴⁴, ce sont les avantages liés en termes de protection sociale, notamment en cas de

44. Cf. Philippe Askenazy, *Les décennies aveugles*, Editions Le Seuil, 2011.

perte d'emploi, qui motivent la syndicalisation, et non la qualité de la démocratie sociale.

Le hiatus entre l'exigence démocratique et la réalité du monde du travail s'accompagne d'une disparition du contrat social de l'entreprise capitaliste. Le fameux théorème attribué au chancelier social-démocrate allemand Helmut Schmidt – « Les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les emplois d'après-demain » – n'a plus sa place. S'il n'y a pas de mouvement général de déclin de la part du travail dans la valeur ajoutée, la part revenant directement aux propriétaires d'entreprise s'est accrue au détriment de l'investissement, et ce tout particulièrement en France. Cet accroissement a été orchestré par une classe de dirigeants d'entreprise qui, en retour, bénéficient de rémunérations élevées, voire indécentes, et d'une protection monétaire devenue remarquable.

Malgré la situation de crise qui prévaut depuis 2008, on observe même une préservation remarquable des profits grâce à un ajustement rapide de l'emploi, qui fait que le capitaliste n'est même plus celui qui prend des risques et absorbe les chocs négatifs. La domination du capitaliste est non seulement assurée par le déclin syndical, mais aussi par le développement de multiples outils de gestion des ressources humaines. Derrière le discours d'autonomie du travail, la réalité est celle d'un renforcement du contrôle et de la prescription du travail. Ces outils ont ensuite été introduits dans les services de l'Etat ; la révision générale des politiques publiques (RGPP) en est la caricature. Dans les deux cas, le résultat est le même. Les travailleurs, et singulièrement les cadres,

sont démotivés, et pour beaucoup en rupture par rapport à leur éthique personnelle. Ce phénomène ne touche pas uniquement la France. Le mélange contrôle-démotivation-éthique se traduit par une multiplication de situations délétères marquées par les suicides au travail ou les plaintes pour harcèlement. Si l'entreprise contrôlée est potentiellement optimale pour le capitaliste à un moment donné, elle ne l'est certainement pas en termes de surplus économique ou social ; elle menace même la pérennité du capitalisme. Aux impératifs économiques, s'ajoute désormais l'impératif écologique. Comme le note Marc Fleurbaey⁴⁵, la question devient alors : « la démocratie peut-elle sauver l'entreprise et le capitalisme ? »

Alors que l'on dénonce souvent le rapprochement idéologique supposé entre une droite adhérant à un Etat providence allégé et une gauche convertie au marché, la place de la démocratie dans l'entreprise demeure un point fort de clivage politique.

La démocratie dans l'entreprise peut s'appréhender sous trois dimensions complémentaires. Elles sont historiquement liées. Le congrès d'Issy de la CFDT en 1970 en est une parfaite illustration : étaient prônées tout à la fois l'autogestion à la yougoslave, la démocratie en entreprise et la démocratie sociale. Nous allons successivement explorer ses trois dimensions.

45. Marc Fleurbaey, *Capitalisme ou démocratie ? L'alternative du XXI^{ème} siècle*, Editions Grasset, 2006.

LES SCOP

Si les idées du socialiste utopiste Charles Fourier (1772-1837) dans son phalanstère *Théorie des quatre mouvements et des destinées générales* (1808), et dans *Le nouveau monde industriel* (1829), n'ont donné lieu qu'à peu d'expériences sérieuses ou bien à des déviations comme le familistère paternaliste de Jean-Baptiste Godin, la démocratie d'entreprise s'est, elle, construite progressivement à partir de 1848 avec les associations d'ouvriers. Aujourd'hui réalité, elle est incarnée par les Sociétés coopératives de production (SCOP).

Les SCOP connaissent un intérêt politique croissant auprès d'élus locaux socialistes et sont mises en exergue par des leaders politiques nationaux comme Arnaud Montebourg ou Ségolène Royal, qui développe en Poitou-Charentes une politique régionale active (bourses régionales « Désir d'entreprendre », etc.). Les ouvrages récents⁴⁶ d'une des SCOP françaises les plus connues, *Alternatives économiques*, participent à cette dynamique. Surtout, les SCOP peuvent être porteuses d'une nouvelle économie de marché, en renouant avec la promesse des emplois d'après-demain, en assurant une circulation efficace de l'information au sein de l'entreprise, en gommant le conflit capital-travail et en limitant les inégalités internes à l'entreprise.

La SCOP est une société commerciale qui vit et se développe dans le secteur concurrentiel avec les mêmes contraintes de gestion et

de rentabilité qu'une entreprise privée. Les salariés sont les associés majoritaires de l'entreprise dont ils détiennent au moins 51 % du capital et 65 % des droits de vote. Après une période probatoire (en général un an), tout nouveau salarié peut devenir associé : on en décompte ainsi plus de 80 %.

La SCOP repose sur un principe démocratique simple : un salarié associé ou un actionnaire non salarié représente une voix. Il existe cependant des possibilités de déroger à la règle « 1 personne = 1 voix » si les statuts le prévoient. Cela signifie qu'un investisseur extérieur peut voter proportionnellement au capital qu'il détient, mais toujours dans la limite de 35% des voix. La rémunération du dirigeant salarié élu est, par exemple, votée par l'ensemble majoritaire des salariés associés. De fait, ces rémunérations, même dans les plus grandes SCOP, demeurent limitées. Le PDG de la SCOP Chèque Déjeuner gagne ainsi seulement sept fois plus que le plus bas salaire à temps plein de sa société. Chez son principal concurrent, Edenred (Ticket Restaurant), filiale du groupe Accor, le même ratio dépasse 100, sans compter les émoluments des membres du conseil d'administration et... du conseil de rémunération.

Une SCOP doit également respecter la règle des trois « presque tiers » : au maximum, un tiers de dividendes, notamment aux salariés actionnaires ; au minimum, un sixième de réserves, notamment d'investissement ; au minimum, un quart de participation versée aux salariés, en général de manière égalitaire (par exemple, de l'ordre de 10 000 euros annuels par salarié chez Chèque Déjeuner). Le respect de cette règle, validée par le ministère du Travail, permettait à l'entreprise de bénéficier

46. Philippe Frémeaux, *La Nouvelle Alternative ? Enquête sur l'économie sociale et solidaire*, Editions Les Petits Matins, 2011 ; « Entreprendre autrement en Poitou-Charentes » – Hors-série *Alternatives Economiques*, 2011.

d'une fiscalité dérogatoire jusqu'en 2010 avec l'exonération de la taxe professionnelle, taxe supprimée pour toutes les entreprises en 2010.

Au total, le secteur des SCOP est petit mais pas confidentiel. En France, il regroupait en 2010 plusieurs milliers d'entreprises, qui emploient 40 000 salariés pour une valeur ajoutée de 2 milliards d'euros – soit 50 000 euros par salarié, un niveau comparable à celui de l'ensemble des entreprises privées. Tous les types d'activités sont couverts.

Le développement des SCOP ne nécessite pas un nouvel appareil législatif. Une loi de 1995 a déjà créé le statut de coopératives d'activités et d'emploi (CAE), des coopératives d'entrepreneurs, des pépinières de SCOP portées par des entrepreneurs-salariés. Les mesures concrètes pourraient donc se limiter à un redéploiement de moyens par une large publicité du statut de SCOP, par un ciblage des multiples aides à la création d'entreprises fédérées ou non par OSEO (nationales comme régionales), vers la création de SCOP. La création d'un fonds public de transition permettant, par exemple, aux salariés d'une entreprise en faillite de la transformer en SCOP.

Il faudrait cependant une croissance exponentielle de ce secteur pour qu'il acquière un poids économique significatif. En revanche, il peut être un levier pour changer, par effet de miroir, les comportements dans les entreprises privées standard, et éclaircir le débat public permettant aux citoyens de choisir en connaissance de cause l'économie qu'ils souhaitent.

LA DÉMOCRATIE EN ENTREPRISE

Le second pilier de reconquête de l'entreprise par le travailleur doit passer par un renouveau des lois Auroux. Nées des revendications de la CFDT dans les années 1970, les lois Auroux ont profondément modifié les rapports dans l'entreprise. Rappelons les grandes avancées qu'elles ont permises, révélatrices de l'importance du pouvoir discrétionnaire de l'employeur et de l'absence de capacité d'expression des salariés qui prévalaient avant leur adoption :

- Encadrement du pouvoir disciplinaire du chef d'entreprise et du règlement intérieur, interdiction de toute discrimination : « Aucun salarié ne peut être sanctionné ou licencié en raison de ses opinions politiques, de ses activités syndicales ou de ses convictions religieuses. » (loi du 4 août 1982) ;
- Création d'un droit d'expression des salariés sur leurs conditions de travail (loi du 4 août 1982) ;
- Attribution d'une dotation minimale de fonctionnement au comité d'entreprise égale à 0,2 % de la masse salariale brute (loi du 28 octobre 1982) ;
- Instauration d'une obligation annuelle de négocier dans l'entreprise, sur les salaires, la durée et l'organisation du travail (loi du 13 novembre 1982) ;
- Création du Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) (loi du 23 décembre 1982) ;
- Instauration d'un droit de retrait du salarié en cas de situation de danger grave et imminent (loi du 23 décembre 1982).

Malgré ces lois, la démocratie en entreprise rencontre en pratique de grandes limites qui ne se résorbent pas, comme le montrent les enquêtes REPOSE de la DARES.

La problématique des conditions de travail en est une première illustration. Alors que cette préoccupation est de plus en plus partagée dans le monde du travail, les CHSCT ne sont obligatoires que dans les entreprises de plus de 50 salariés. Même parmi ces dernières, un quart n'en est pas pourvu, principalement du fait de l'absence de salariés volontaires. Le contournement de la loi est ouvertement institué dans certaines entreprises. Dans le domaine du commerce, par exemple, les superfranchisés d'une même enseigne – franchisés qui sont propriétaires de nombreux magasins en deçà du seuil de 50 ou de 20 salariés – organisent un maillage territorial imbriqué. Il leur permet de construire une topologie non connexe et d'éviter ainsi que l'inspection du travail ne reconnaisse des entités uniques qui dépasseraient les seuils autorisés. L'absence de représentants du personnel dans la plupart des petites entreprises laisse alors le salarié seul face à ses conditions de travail et de rémunération.

Plus généralement, ce sont les collectifs de travailleurs qui ont progressivement été déstructurés, autant dans le secteur privé que dans les administrations. Les changements organisationnels y ont largement participé : l'instabilité des horaires et des équipes entraîne la disparition des lieux et des temps de constitution des collectifs. Instabilité et reconfiguration qui ne sont pas uniquement les résultats d'une recherche d'optimisation du processus productif. Dans certains secteurs

– notamment ceux des services à basses rémunérations avec des conditions de travail dégradées –, les logiciels de gestion des horaires permettent explicitement aux entreprises d'éviter que des salariés se retrouvent régulièrement sur des mêmes tranches horaires et aux mêmes pauses.

La décomposition des collectifs a été également accentuée depuis 1982 par celle des statuts du travailleur. Se côtoient dans l'entreprise des travailleurs qui n'ont pas les mêmes revendications : CDI, CDD, intérimaires, salariés de sous-traitants sur site parfois étrangers, tâcherons dans l'agro-alimentaire... et désormais auto-entrepreneurs. Un chantier de bâtiment peut ainsi mobiliser une centaine de travailleurs ayant tous des statuts ou des employeurs différents. La multiplicité des statuts fragiles ou temporaires permet également, par la peur du chômage, de contraindre et de limiter la parole sur le lieu de travail. Pour les salariés de longue durée dans l'entreprise, l'entretien annuel d'évaluation a renforcé depuis 2003 le caractère individualisé du travail. L'évaluation porte essentiellement sur la performance individuelle du salarié pour l'année écoulée et ses objectifs pour l'année à venir ; des dérives comme le *forced ranking* – l'obligation par l'évaluateur de donner une évaluation négative à une part fixe minimale de salariés, ou une évaluation positive à une part maximale – poussent à la compétition. Face à une montée des risques éthiques – obliger les salariés à effectuer des ventes forcées aux clients manipulables, pousser les personnels d'encadrement à imposer des objectifs inatteignables ou à piéger des salariés, etc. – la liberté d'expression est entravée par l'obligation de loyauté dans les entreprises privées ou par le devoir de réserve dans les administrations.

Le renouveau des lois Auroux doit donc passer par une extension du champ des entreprises couvertes, autant que par la mise en œuvre de nouveaux droits. Pour garantir une représentation collective dans les entreprises qui en sont dépourvues, l'échelon territorial, couplé éventuellement à un niveau de branche, peut être privilégié avec la création de comités d'entreprises et de CHSCT par bassins d'emplois. Des représentations temporaires des salariés de multiples entreprises intervenant sur un même site – un chantier par exemple – peuvent également être mises en œuvre, avec le concours des organes de représentation du personnel de chacune de ces entreprises lorsqu'ils existent ; en complément, les intérimaires et sous-traitants sur site pourraient saisir les organes collectifs des personnels de donneurs d'ordre.

Les collectifs de travail gagneraient en stabilité grâce à l'encadrement législatif des pratiques des entreprises, comme par exemple la saisine de l'inspection du travail pour interdiction de la gestion anti-collective des horaires de travail. La voix des travailleurs peut être facilitée par de nouveaux droits numériques, notamment celui qui donnerait droit à la création de réseaux sociaux de discussion interne à l'entreprise et anonyme – sans risque de sanction. Le salarié doit avoir un droit individuel d'accès aux informations administratives touchant son travail : par exemple, les rapports d'inspection du travail transmis jusqu'à présent au seul employeur pourraient devenir communicables aux salariés. Les conflits éthiques croissants, notamment pour les cadres, pourraient s'accompagner d'un droit d'intervention, d'un droit d'opposition et d'un droit à la démission légitime, ou encore, dans le secteur public, d'un droit à la mutation légitime.

L'ensemble de ces mesures vise un aboutissement et une modernisation des lois Auroux. Des propositions à gauche ambitionnent, en outre, un dépassement qui pour une part emprunte de la logique démocratique des SCOP. L'essai de la Fondation Jean Jaurès⁴⁷ sur le sujet en reprend l'essentiel : « Faire aux représentants de toutes les parties prenantes à la vie de l'entreprise une place significative dans tous les organes décisionnels (...), intégrer le respect des dispositions sociales et environnementales dans tous les contrats entre donneurs d'ordre et sous-traitants, en engageant la responsabilité des premiers dans leur application (...), restreindre la multiplicité des statuts du salariat et limiter les statuts précaires (c'est-à-dire tout ce qui n'est pas contrats à durée indéterminée) à des postes qui les justifient vraiment. (...) »

LA DÉMOCRATIE SOCIALE

Troisième pilier démocratique dans le monde de l'entreprise, la démocratie sociale est bien plus consensuelle que les deux premiers. Le consensus se retrouve dans le succès large des idées développées par des économistes comme Thomas Philippon⁴⁸ ou Philippe Aghion, Yann Algan et Pierre Cahuc : leurs travaux⁴⁹ permettent de suspecter que la qualité des relations sociales et/ou de la démocratie sociale joue

47. Jean-Louis Bianco, Charles Fiterman, Philippe-Michel Thibault, Michel Yahiel, *Entreprise et démocratie sociale : pour une nouvelle approche*, Editions Fondation Jean-Jaurès, 2011.

48. Cf. par exemple Thomas Philippon, *Le capitalisme d'héritiers. La crise française du travail*, La République des Idées, Editions du Seuil, 2007.

49. Par exemple Yann Algan, Pierre Cahuc, *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, collection du CEPREMAP, Editions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure, 2007.

sur les performances économiques de l'entreprise, voire de la nation, et sur la qualité de vie au travail. Or, dans ces cadres d'analyse, cette qualité ne peut s'améliorer en France qu'en disposant d'acteurs forts, tant du côté syndical que patronal.

De fait, c'est sous la présidence de Nicolas Sarkozy que les principaux partenaires sociaux – CFDT, CGT et Medef – ont porté la loi du 20 août 2008 « Rénovation de la démocratie sociale ». Cette loi, qui a rencontré l'opposition d'organisations syndicales comme FO et la CFTC, renouvelle profondément, au moins sur le papier, la représentation des salariés. Elle institue la liberté de candidature syndicale au premier tour au comité d'entreprise (CE) ; un seuil de représentativité de 10 % dans les entreprises (délégués syndicaux) et de 8 % dans les branches ; la négociation possible sans délégués syndicaux avec un salarié mandaté (dans les entreprises de moins de 200 salariés) ; et la possibilité pour des accords collectifs d'être signés par des organisations représentant 30 % des salariés, ainsi qu'un droit d'opposition pour celles pesant plus de 50 %.

Pour garantir la constitutionnalité de cette première loi, la loi du 5 juillet 2010 a organisé la mesure de la représentativité des syndicats au sein des très petites entreprises (TPE) dans leur ensemble. Le résultat de ces lois est difficile à déterminer, tant la recomposition du paysage demeure embryonnaire. La liberté de candidature n'a pas fait émerger massivement de vocations parmi les salariés et l'on n'observe pas de frémissement du taux de syndicalisation. Le processus qui devrait arriver à maturité en 2013 risque alors de se heurter à la non-fiabilité

des procès-verbaux des élections de représentants dans les entreprises. De plus, le choc de cette loi pour certaines organisations syndicales et l'absence de consensus syndical ne permettent pas pour le quinquennat qui vient de construire de nouvelles propositions autour de la représentation syndicale.

En revanche, le diagnostic des difficiles relations sociales en France ne doit pas faire l'impasse sur la dimension de la discrimination syndicale, dimension bien moins consensuelle et largement niée par une bonne partie du patronat et de la droite de gouvernement. Les syndicats – pour éviter d'effrayer leurs membres – sont peu diserts, même s'ils mènent des combats judiciaires réguliers à propos de cas individuels. Les monographies montrent que la mobilisation des salariés et leur engagement dans le syndicalisme sont nettement freinés par les risques que cela fait peser sur leur carrière. Sur le plan de la rémunération, les travaux quantitatifs de Thomas Bréda⁵⁰ suggèrent que les représentants des salariés sont nettement discriminés. Ces mêmes représentants sont également des salariés protégés dont le licenciement requiert l'autorisation spécifique de l'inspection du travail avec un recours auprès du ministre en charge du Travail. Or, statistiquement, un salarié protégé n'a pas moins de risque d'être licencié qu'un salarié non protégé de même ancienneté sur un même poste – les représentants de certaines organisations syndicales sont même clairement plus touchés par le licenciement. En miroir, cette non-protection effective

50. Thèse de doctorat de l'École des hautes études en sciences sociales, « L'influence des syndicats et des entreprises familiales sur les conditions d'emploi », décembre 2011.

peut révéler un comportement discriminatoire de l'employeur couplé à une complaisance de l'inspection du travail. Les taux d'autorisation de licenciements par l'inspection du travail varient selon le ministre en charge du Travail, une statistique qui n'est, par ailleurs, plus publiée depuis l'élection de Nicolas Sarkozy ; lorsque le salarié conteste l'autorisation devant les tribunaux administratifs, il obtient, dans un cas sur deux⁵¹, réforme de la décision, l'inspection ou le ministre ayant, selon la justice, méconnu la discrimination.

Ainsi, une amélioration substantielle de la démocratie sociale doit aussi passer par une lutte sans merci contre la discrimination. Une inspection du travail renforcée avec des objectifs non complaisants serait un outil policier précieux pour mener à bien cette politique.

Au final, la gauche ne peut se permettre une seconde campagne présidentielle dans laquelle la question du travail serait accaparée par le candidat de droite. Des trois dimensions du travail – emploi, conditions de travail, démocratie dans l'entreprise –, la gauche est la plus à même de porter des propositions fortes sur la troisième ; propositions sur lesquelles la droite ne pourra pas suivre. Plutôt que la lancinante question de la représentation syndicale, ces propositions doivent porter sur la réalité quotidienne du travail en donnant aux travailleurs les outils qui leur permettent d'influer sur leur travail, de façon individuelle ou collective. Elles sont un complément nécessaire à une politique de l'emploi et des conditions de travail.

51. Katia Weidenfeld, Etudes « Le licenciement des « salariés protégés » dans l'œil du juge administratif », *Revue Droit et Société* n°55, 2003.

Pour un nouvel Etat providence

L'Etat social est soumis, depuis le milieu des années 1970, à de fortes pressions dues, en particulier, à la sortie du capitalisme industriel, à l'individualisation des mœurs et des parcours professionnels, à l'allongement de la durée de la vie, etc. Cet Etat, de plus en plus onéreux, doit faire l'objet de nouveaux arbitrages, sous peine de prendre le risque de laisser la voie libre à ses détracteurs et d'hypothéquer l'avenir des dispositifs de protection sociale.

A son âge d'or, l'Etat social représentait la clé de voûte du compromis social du capitalisme industriel, une forme d'équilibre entre, d'une part, les intérêts du marché et du capital et, de l'autre, les intérêts du monde du travail : en contrepartie de sa subordination, ce dernier bénéficiait de droits et de protections étendus. C'est ce que François Ewald a dénommé la « société assurancielle », une société qui s'acquitte d'une sécurité sociale vis-à-vis de la majorité de la population.

La contestation actuelle de l'Etat social est l'effet direct de la sortie du capitalisme industriel et de l'entrée, à partir des années 1970, dans un nouveau régime, plus agressif, qui n'a pas encore trouvé de

mode de régulation et qui s'incarne dans une concurrence exacerbée : la mondialisation. L'Etat social ne joue plus là où il détenait sa plus grande force. Alors qu'il s'est construit et imposé dans un cadre national, il a été remis en question par la nouvelle donne européenne d'abord – qui explique le tournant de 1983 –, puis mondiale, et qui ne fait qu'accélérer avec de nouveaux entrants comme la Chine.

De plus en plus de critiques proposent l'avènement d'un Etat social actif. Autrement dit, d'un Etat qui active ses dépenses passives et dispense ses prestations en les ciblant sur les individus afin de renforcer leur capacité à se replacer dans le jeu de la concurrence. Cette perspective, qui a très largement inspiré la « troisième voie » de Tony Blair ou les réformes de la protection sociale introduites par Gerhard Schröder, est devenue un grand principe de recomposition de l'action publique. Bien que sujette à critiques, elle pose néanmoins une vraie question. Dans une société qui devient de plus en plus mobile et individualisée, les interventions publiques ne peuvent plus s'accomplir par le biais de grandes régulations collectives générales. Il faudrait donc procéder à une certaine individualisation des protections. Le risque est alors de renforcer la logique de marchandisation et de donnant-donnant, et de heurter ainsi frontalement l'un des principes essentiels de la gauche : les droits sociaux comme le droit au secours, à la santé, au logement, etc., ont un caractère inconditionnel et s'adressent à des citoyens et non à des consommateurs. Cette équation est rendue plus complexe encore par l'ajout d'une contrainte nouvelle : redéployer ces droits pour les adapter à la fragmentation de la société et à ce nouvel âge du capitalisme que nous vivons, en les reliant, par exemple, à des

parcours professionnels discontinus et à des situations de précarité croissantes.

L'Etat social subit ainsi la pression de quatre facteurs de risque fondamentaux. Le premier, c'est une demande de protection illimitée face aux risques que fait peser un environnement néolibéral. Le deuxième, c'est la demande assurantielle et l'arbitrage à venir entre deux types de couverture, l'une assumée par un système collectif, l'autre par un système assurantiel. Le troisième, c'est l'allongement de la durée de vie. Le dernier, c'est le coût de l'Etat social dans un environnement qui est celui de la mondialisation, dans un contexte d'appauvrissement des ressources des acteurs publics.

A ces tensions font écho de nouveaux enjeux. L'extension de la protection à tous les âges de la vie, des politiques de la petite enfance à la dépendance, constitue un premier défi majeur lancé à l'Etat social. Le deuxième enjeu porte sur l'avenir du travail. Le troisième est le fait que les acteurs publics sont sollicités, non seulement pour assurer des droits, mais aussi pour permettre aux individus de réussir leur vie, et ce au moment même où le doute s'est installé sur la capacité de mobilité de notre société, notamment pour les plus jeunes. Finalement, le quatrième défi est la montée d'une pauvreté et d'une précarité que les systèmes sociaux les plus raffinés ne parviennent pas à endiguer.

L'objectif est bien de redéfinir un Etat social, un nouveau compromis, non seulement avec les partenaires sociaux, mais de concert avec les associations, les institutions, les collectivités locales. Un

compromis plus large, qui réponde à l'ampleur des questions qu'il faut embrasser. Il devrait tout d'abord porter sur l'arbitrage essentiel à réaliser entre ce qui relève de l'Etat, au sens large du terme, et ce qui relève de la responsabilité individuelle. Il devrait ensuite déterminer ce qui revient aux solidarités liées au travail et ce qui revient à la citoyenneté. Il devrait également régler la question des transferts entre générations et redresser la torsion existante entre les *gagnants* (les plus de 60 ans) et les *perdants* (les moins de 25 ans). Il devrait ensuite déterminer ce qui relève de l'Etat et ce qui relève des pouvoirs locaux. Il devrait enfin, étant donné la rareté des ressources publiques, déterminer ce que devons allouer à la prévention et à la compensation, à l'investissement et au fonctionnement, à la lutte contre les causes et à celle contre les conséquences.

REDÉFINIR L'ETAT SOCIAL

Cette redéfinition d'un Etat social est une condition indispensable au maintien de la cohésion sociale, mise à mal depuis 2005, dans les faits comme dans les discours (les propos récurrents de Laurent Wauquiez sur les dérives de l'assistanat, sa volonté d'imposer des heures de travail aux bénéficiaires du RSA ou celle de réserver des logements sociaux « à ceux qui travaillent », en sont l'illustration).

Jacques Delors comme Gøsta Esping-Andersen ont tracé des pistes de réflexion importantes – dont la gauche aurait tout intérêt à s'inspirer – sur ce que pourrait être un Etat social actif post-moderne garant de la cohésion sociale, en proposant de compléter les dispositifs

classiques de protection sociale par, pour le premier, un investissement massif dans le capital humain et, pour le second, une concentration massive des efforts sur la petite enfance, là où peut se jouer le destin social des individus, et sur l'éducation tout au long de la vie, afin d'adapter sur le long terme les compétences professionnelles aux changements.

Seul un Etat social actif, modernisé et renforcé, permettra, en effet, de construire enfin une « société des égaux », pour reprendre la formule de Pierre Rosanvallon⁵², dans un monde d'individus, société dans laquelle chacun pourra être non seulement prémuni contre les principaux aléas de l'existence, mais également reconnu comme personne indépendante. Une société digne de ce nom doit être capable d'intégrer l'ensemble de ses membres et de contenir les inégalités, luttant contre le déclin des collectifs protecteurs, la précarisation des relations de travail et les trois obstacles – désavantage social, conversion d'une partie des catégories supérieures à la culture de la performance et réticence d'une partie des catégories modestes à des politiques trop orientées en direction des pauvres – spécifiquement étudiés par Olivier Schwartz.

Cet Etat devra conduire une politique de l'égalité des revenus et des conditions de vie, en agissant à la fois sur les salaires, la fiscalité et la pauvreté, car dans une société où les écarts entre positions sociales s'accroissent, l'égalité des chances restera une illusion, que ne suffiront

52. Pierre Rosanvallon, *La Société des égaux*, Editions du Seuil, collection Les Livres du nouveau monde, 2011.

jamais à transformer en réalité les quelques portraits d'enfants des classes populaires ayant réussi à se hisser en haut de l'échelle sociale. La puissance publique est le seul garant possible de la sécurité globale et de la cohésion de la société, le seul acteur à même de promouvoir l'égalité et la solidarité, de préserver les chances des générations futures et le futur des générations actuelles.

Il devra également repenser, au nom de la cohésion sociale, le système de protection sociale, et ce non plus seulement en termes de coûts, mais également en termes de gains. La focalisation de la réflexion sur les coûts de la protection sociale a conduit et légitimé l'ouverture de brèches considérables dans notre système alors même que, en prévenant la dégradation de la situation des individus face à la maladie, au chômage ou encore à la vieillesse, les protections sociales jouent également un rôle considérable dans la création d'emplois et la croissance économique.

Ainsi, et pour ne prendre qu'un exemple, la seule et unique question qu'il faut se poser aujourd'hui face à nos dépenses d'assurance maladie ou d'assurance n'est pas « sont-elles excessives ? » mais au contraire « leur niveau correspond-il à celui que la société souhaite collectivement consacrer à ces deux postes budgétaires ? ». Nous y reviendrons plus tard. Si la question de l'efficacité des dépenses de santé n'est pas illégitime, ce n'est pas en raison de leur coût prétendument excessif, mais uniquement parce qu'une amélioration de cette efficacité pourrait permettre de financer plus de dépenses pour un moindre coût. Se contenter de poser les sujets en termes de coûts, c'est

inévitavelmente faire surgir des oppositions entre payeurs nets et bénéficiaires nets, s'attacher à faire payer plus ces derniers quels que soient leurs moyens, et s'acharner sur un voile d'ignorance dont on connaît pourtant depuis des années la nécessité comme la fragilité.

Au bouclier fiscal défendu aujourd'hui par la droite au pouvoir, il revient d'opposer un bouclier social, de proposer à chaque Français un rempart, non contre les attaques d'un fisc qui prétendument pousse à l'évasion, mais contre les souffrances réelles et nombreuses de l'exclusion. Il s'agira d'innover en offrant comme alternative au paquet fiscal un véritable paquet social, tout comme la gauche a historiquement su innover face à la montée du chômage et de la précarité de masse en créant le revenu minimum d'insertion (RMI), les emplois-jeunes, les contrats emploi-solidarité, la couverture maladie universelle (CMU) et la couverture maladie universelle complémentaire (CMU C).

Il s'agira enfin de ne plus penser la pauvreté uniquement en termes absolus, mais également en termes de lien social et de statut, ce que la notion de « pauvreté relationnelle », développée par Serge Paugam, permet notamment de faire. Un discours de culpabilisation des pauvres, on l'a souligné, s'est en effet développé à partir de la fin des années 1990 et a littéralement explosé dans les années 2000. L'émergence du revenu de solidarité active (RSA) – fruit du Grenelle de l'insertion de Martin Hirsch de 2008 – n'est d'ailleurs rien d'autre que la conclusion de cette transformation de la représentation de la pauvreté. La politique active de l'emploi à la française se résume aujourd'hui à des conditionnements des indemnités et des allocations

de plus en plus forts et à des incitations de plus en plus contraignantes à trouver un emploi. De plus, elle a débouché sur la mise en place d'un revenu de solidarité active qui risque de créer un sous-salariat chronique et de pérenniser la pauvreté, un travailleur pouvant se retrouver indéfiniment soutenu par ce revenu complémentaire. Si le RSA constitue par définition un complément de revenu salarial, il ne répond pas au problème de l'emploi.

Mis en place par la loi du 1^{er} décembre 2008, il poursuivait trois objectifs. Premièrement, inciter les allocataires de minima sociaux à reprendre un emploi en accroissant l'intéressement financier à le faire. Deuxièmement, réduire le taux de pauvreté en complétant les ressources des personnes à bas revenu. Et enfin, simplifier les minima sociaux et les dispositifs d'insertion qui leur sont associés (de ce fait, il a intégré l'API, allocation de parent isolé).

Mais il s'est soldé dans l'ensemble par un échec. Pour les allocataires qui ne reprennent pas d'emploi, le RSA socle ne conduit à aucun changement. Or, sa mise en place a aussi servi à évacuer la question d'un relèvement des minima sociaux. De plus, le RSA a tendance à poser la question de la reprise du travail comme un simple arbitrage de la personne, selon son intérêt financier, comme s'il n'existait pas d'autres freins ni d'autres motivations pour reprendre un emploi. Enfin, en déconnectant davantage le contrat de travail et la rémunération touchée, il contribue à brouiller les cartes du marché de l'emploi et les relations contractuelles entre employeurs et salariés. Finalement, le RSA peut jouer comme un soutien à l'activité à temps très partiel, donc sur le long

terme, comme une *trappe à pauvreté* dont les allocataires auront du mal à se sortir. En outre, le RSA activité est beaucoup moins utilisé que ce qui était prévu (le nombre de travailleurs pauvres devant émerger au RSA était estimé à 1,5 million). Le coût du RSA activité n'a donc finalement pas dépassé les 744 millions d'euros (le FNSEA ayant rapporté 833 millions d'euros). A Paris, par exemple, ce sont seulement 11 000 personnes qui touchent le RSA activité contre 60 000 au moins pour le public cible.

Une politique active de l'emploi n'est pas une politique du RSA. C'est une politique qui se donne les moyens d'un accompagnement véritablement individualisé des chômeurs, à l'image de ce qui se fait au Danemark. C'est une politique qui propose des formations longues donnant réellement un accès à l'emploi. Une telle politique devra être développée en France.

Penser en termes de lien social, c'est ainsi redonner à tous citoyens une autonomie leur permettant de vivre décemment de leur travail, c'est-à-dire mener une action préventive contre la pauvreté par l'éducation, faire de la formation professionnelle tout au long de la vie un véritable droit et faire de la lutte contre le travail précaire une priorité.

Meilleure adaptation des protections ne signifie donc pas nécessairement individualisation des protections, puisque c'est bien le lien social qu'il faut penser. Les logiques de marchandisation et du donnant-donnant mettent chaque jour plus à mal la cohésion de notre société,

rendant chacun responsable de ses difficultés sociales. C'est en termes de redéploiement des droits en fonction des différentes fragmentations de la société, en les attachant prioritairement aux parcours professionnels discontinus et aux situations de précarité croissante, et en s'attaquant le plus en amont possible aux sources des inégalités, qu'il faut aujourd'hui penser, comme l'a suggéré Robert Castel. Cela est d'autant plus important que les carrières sont de plus en plus heurtées et le cycle de vie de moins en moins linéaire.

REPENSER LE CYCLE DE VIE POUR REPENSER LA RÉFORME DES RETRAITES

Repenser la question du cycle de vie, c'est s'interroger sur la part de précarité et de déclassement au cours d'une vie, et prendre ainsi conscience de l'importance des carrières heurtées. C'est redonner à tous, et d'abord à celles et ceux qui par la naissance y sont le moins préparés, la capacité à peser sur son destin.

Comme nous l'avons souligné plus haut, la France n'est pas une société à statut dans laquelle les individus seraient protégés du déclassement. Les profils de carrière sont de plus en plus discontinus. C'est ce que nous révèlent, par exemple, les travaux de Karine Briard.⁵³ Cette dernière montre, en découpant en huit profils de carrière les

53. Karine Briard, Vincent Lelieur, « Taux de rendement de l'opération retraite et redistribution intergénérationnelle », in *Cnav - Retraite et société*, 2007/1, n° 51.

générations 1946 et 1960⁵⁴, que les carrières longues et continues avec des salaires proches du plafond ou au plafond et au-delà ne représentent, pour les deux générations, que 20 % de la population. On observe, au contraire, que la part des carrières précaires avec interruptions et à salaires faibles (c'est-à-dire inférieurs au salaire médian) est passée de 16 à 24 %, et que celle des carrières continues mais avec salaires inférieurs au plafond de la Sécurité sociale est passée de 13 à 20 %, les carrières à salaires très faibles (inférieurs au deuxième décile de la génération) avec inactivité entre 25 et 35-40 ans représentant encore plus de 7 % des profils de carrière de la génération 1960. Au total, les carrières non hachées représentent donc 41,6 % de l'ensemble des carrières et, si l'on retire les carrières effectuées en majorité hors du secteur privé, 48,8 % des carrières. Autrement dit, 42 % des carrières sont des carrières courtes ou interrompues.

Les différentes catégories socioprofessionnelles ne sont en outre pas égales face à ces profils de carrière. Cadres, professions intellectuelles supérieures et professions intermédiaires représentent ainsi ensemble 73 % (respectivement 44 % et 29 %) de l'ensemble des carrières longues et continues avec salaire au plafond ou au-delà, alors qu'ils représentent 35 % de la population active. Employés et ouvriers représentent au contraire 85 % (respectivement 41 % et 44 %) de

54. Ces huit catégories, qui classent les assurés du régime général, sont les suivantes (% de la génération 1960) : (i) carrière salariale courte dans le secteur privé (11,56 %) ; (ii) carrière effectuée en majorité hors du secteur privé (14,84 %) ; (iii) carrière avec sortie du marché du travail pour invalidité (0,38 %) ; carrière à salaire très faible avec inactivité entre 25 et 35-40 ans (7,54 %) ; (iv) carrière précaire avec interruption, à salaires faibles (24,12 %) ; carrière continue avec salaires inférieurs au plafond de la Sécurité sociale (20,13 %) ; carrière longue et continue avec salaire proche du plafond (18,70 %) ; carrière longue et continue avec salaire souvent au plafond (ou au-delà) (2,73 %).

l'ensemble des carrières précaires avec interruptions et à salaires faibles, et 87 % (respectivement 65 % et 22 %) des carrières à salaires très faibles avec inactivité entre 25 et 35-40 ans, alors qu'ils représentent 56 % de la population active. La surreprésentation des cadres et professions intermédiaires est donc très forte parmi les carrières longues, celle des ouvriers et employés parmi les carrières précaires ou hachées.

Le constat est donc posé : des carrières de plus en plus courtes et heurtées, des profils de plus en plus discontinus. Des carrières qui sont de plus en plus courtes également car, d'une part, la moyenne d'âge du premier CDI (c'est-à-dire d'un emploi stable) est de 28 ans (comme l'a montré Malik Koubi⁵⁵, entre les générations 1954 et 1964, l'âge du premier emploi a reculé et la durée d'insertion s'est allongée : plus progressive, l'entrée dans la vie active s'effectue par des périodes de travail plus courtes et plus dispersées d'une cohorte à l'autre), et que, d'autre part, passé 40 ans, il n'y a quasiment plus de promotion professionnelle significative. Il semble donc que toute la carrière – les carrières étant par ailleurs de plus en plus différenciées⁵⁶ – se joue dans un court espace d'une douzaine d'années.

La question de la sécurisation des parcours – et celle, étroitement liée, de la formation tout au long de la vie – est donc centrale aujourd'hui, et une réforme efficace du système de retraite ne peut pas

55. Malik Koubi, Emploi « Les trajectoires professionnelles : une analyse par cohorte », in *Economie et Statistique* n° 369-370, Insee, 2003

56. Malik Koubi, Salaire « Les carrières salariales par cohorte de 1967 à 2000 », in *Economie et Statistique* n° 369-370, Insee, 2003

être pensée indépendamment de cette question. Ce qui appelle une véritable révolution culturelle dans un pays où le niveau acquis de formation initiale apparaît comme un facteur déterminant – et d'ailleurs de plus en plus déterminant : des travaux récents de l'Insee ont ainsi montré que la promotion par le diplôme s'est partiellement substituée à la promotion à l'ancienneté – d'une carrière salariale qui prend insuffisamment en compte les bienfaits de la formation tout au long de la vie.

A l'heure actuelle, les salariés partent à la retraite en ayant cotisé en moyenne non pendant 40 ans mais pendant 37,5 ans (chiffre encore inférieur pour les femmes) : 50% des salariés ne sont déjà plus au travail à la date de liquidation de leurs droits. Dans ces conditions, c'est d'abord et avant tout la question de l'employabilité des plus de 55 ans et du maintien par les entreprises d'une pyramide des âges équilibrée qui se pose, non celle de la possibilité, qui restera hypothétique, de partir de plus en plus tard à la retraite alors que dans la réalité seule la moitié des salariés atteignent l'âge de la liquidation des droits au travail, ni du développement du cumul emploi/retraite, qui aura pour conséquence la multiplication du nombre de travailleurs âgés pauvres quand les plus aisés auront pu se garantir un niveau de vie à la retraite suffisant par le recours à des systèmes de capitalisation privée. L'allongement de la durée de cotisation et le recul de l'âge légal de départ à la retraite, dans un contexte où les seniors ont peu accès à l'emploi et où un nombre croissant de salariés ont connu des périodes importantes de non emploi dans leur carrière, ne pourront donc que se traduire par une forte baisse du taux de remplacement effectif – donc des pensions – qui touchera

les salariés les plus fragiles et épargnera ceux qui, du fait de leurs revenus d'activité, auront pu se protéger au moyen des systèmes d'épargne privés.

Aujourd'hui, le véritable problème est celui des carrières hachées bien plus que celui des carrières longues. Quel est en effet le pourcentage de salariés ayant commencé à travailler entre 15 et 18 ans ? Seules 100 620 personnes ont bénéficié en 2008 du dispositif carrières longues créé en 2003, 16 000 de moins qu'en 2007. Alors que, on l'a vu, près de 50 % des carrières sont discontinues...

Une réforme efficace du système des retraites devra donc aboutir à un système qui prenne en compte non seulement le profil des revenus d'activité, mais plus largement le profil des carrières. Ce qui suppose, par conséquent, de réfléchir à trois questions : d'une part, celle des droits de tirage, des comptes épargne-temps et des comptes formation (afin de développer la formation tout au long de la vie et sa valorisation dans la progression des carrières salariales) ; d'autre part, une fois ces instruments de flexibilité mis en place, celle d'un système de droits à la retraite qui garantisse le niveau des pensions de l'ensemble des salariés, c'est-à-dire y compris aux 50 % qui connaissent une carrière hachée ; enfin la question, étroitement liée aux deux premières, de la prise en compte des périodes de chômage non indemnisé.

Repenser le cycle de vie permettra de mélanger tout au long de la vie temps de travail, de formation, d'activité, de retraite, au gré de chacun – bref, d'introduire plus de liberté. Les départs en retraite

pourraient, dans ce nouveau cadre, s'étaler sur plusieurs années en fonction du degré de pénibilité. En contrepartie, cela suppose aussi, bien sûr, de s'approprier la question de la sécurisation des parcours professionnels.

La prise en compte des carrières heurtées dans le cadre d'une réforme du système de retraites suppose de traiter deux questions distinctes : celle des périodes de chômage indemnisé d'une part ; celle des périodes de chômage non indemnisé, d'autre part.

Sur dix personnes au chômage (y compris les seniors dispensés de recherche d'emploi), cinq sont indemnisées par le régime d'assurance chômage⁵⁷, une reçoit l'allocation spécifique de solidarité, une perçoit le RSA et trois ne sont pas indemnisées. Ainsi, en février 2010, sur 4,278 millions de chômeurs (demandeurs d'emploi en fin de mois et dispensés de recherche d'emploi), seuls 52,3 % étaient indemnisés par le régime d'assurance chômage, et 1,625 million de personnes étaient non indemnisées⁵⁸.

Or, la prise en compte, dans les régimes de base, des périodes d'inactivité professionnelle involontaire est différente en cas de chômage indemnisé et de chômage non indemnisé. Tous les trimestres indemnisés par un régime d'assurance chômage (assurance chômage et

57. Le montant brut moyen journalier de l'indemnisation d'un bénéficiaire du régime d'assurance chômage (hors formation) était en 2008 de 35,42 euros.

58. Il faut distinguer trois causes de la non indemnisation : 57 % des chômeurs non indemnisés n'ont pas suffisamment cotisé ; 17 % ne sont pas indemnisés car en fin de droits ; 26 % sont indemnisables mais non indemnisés, pour cause d'activité réduite, ou sur le point de l'être.

prestations de solidarité comme l'allocation spécifique) sont pris en compte pour le calcul de la durée d'assurance et sont donc assimilés à des trimestres d'assurance pour la détermination des droits à la retraite.⁵⁹ Les périodes de chômage indemnisé donnent également lieu à l'attribution de points dans les régimes complémentaires. Les périodes de chômage non indemnisé, au contraire, ne sont prises en compte que dans une certaine limite et uniquement par les régimes de base : la validation de ces périodes peut aller jusqu'à vingt trimestres pour les chômeurs ayant au moins 55 ans, sous réserve qu'ils aient cotisé au moins vingt ans durant leur vie professionnelle ; dans le cas contraire, cette validation est limitée à un an.

Or, dans un contexte où les carrières courtes et heurtées sont de plus en plus nombreuses, les propositions de réformes actuelles ignorent ce problème des individus qui, connaissant des périodes de chômage non indemnisé importantes durant leur carrière professionnelle, cotisent de ce fait insuffisamment pour être en mesure d'obtenir une retraite à taux plein. Ces individus souffrent donc doublement : d'une part, lors de leurs périodes de chômage non indemnisé, le plus souvent périodes de grande précarité ; d'autre part, lorsqu'ils atteignent l'âge de leur retraite et se retrouvent avec le seul minimum vieillesse, du fait du trop faible nombre de trimestres durant lesquels ils ont pu cotiser.

Au final, le traitement actuel de la question des chômeurs non indemnisés – à travers des aides financières exceptionnelles de court

59. Dans le régime général, un trimestre validé par période de 50 jours d'indemnisation chômage dans la limite de quatre trimestres d'assurance par année civile.

terme et sur le mode de l'ultime recours – occulte totalement une dimension essentielle du problème : les conséquences des périodes présentes de chômage non indemnisé sur le niveau des retraites futures.

Ainsi, en 2009, le gouvernement a adopté dans le cadre de son plan de relance une prime forfaitaire et exceptionnelle de l'Etat de 500 euros pour les salariés ayant perdu involontairement leur emploi entre le 1^{er} avril 2009 et le 31 mars 2010, dès lors qu'ils ne pouvaient avoir droit au revenu de remplacement mentionné à l'art. L. 5421-2 (1^o) du code du travail⁶⁰.

L'accord conclu en avril 2010 par les syndicats (CFDT, FO, CFTC et CGC), le gouvernement et le patronat (Medef, CGPME, UPA) sur une allocation de crise mise en place de manière exceptionnelle s'inscrit dans une optique identique. Cette aide de 450 euros par mois pour une durée de six mois est destinée aux chômeurs en fin de droit ne bénéficiant ni d'un contrat aidé (contrat initiative-emploi et contrat d'accompagnement dans l'emploi), ni de formation. 70 000 à 110 000 personnes⁶¹ doivent en bénéficier.

Le problème du million, ou plus, de demandeurs d'emploi devant arriver en 2010 au bout de leurs droits à une allocation chômage sans

60. Allocation d'assurance, allocations de solidarité ou allocations et indemnités régies par les régimes particuliers. Plusieurs conditions doivent être remplies afin de pouvoir bénéficier de la prime : le salarié doit justifier, au cours des 28 mois qui précèdent la date de sa perte involontaire d'emploi, d'une période d'activité salariale au moins égale à 305 heures et inférieure à la durée d'affiliation minimale au régime d'assurance chômage.

61. En échange de cette allocation, les fins de droits ne peuvent refuser un contrat aidé ou une formation rémunérée.

avoir retrouvé un travail – et plus spécifiquement des 360 000 d'entre eux qui ne bénéficieront ni de l'allocation de solidarité spécifique, ni du RSA, et se retrouveront ainsi sans revenu de remplacement – est donc traité uniquement aujourd'hui sur le mode de l'urgence, alors qu'il est plus que jamais nécessaire, dans un contexte où les carrières heurtées sont de plus en plus nombreuses, d'intégrer l'impact de telles situations de chômage non indemnisé dans la réflexion sur la réforme du système de retraite.

Puisque les carrières heurtées sont de plus en plus nombreuses, les périodes de chômage non indemnisé doivent être prises en compte dans le calcul des droits à la retraite, et ce bien au-delà des limites actuelles. Pourrait être instaurée, à cette fin, une « allocation de formation professionnelle continue » – qui ne serait pas une nouvelle *rallonge* accordée aux chômeurs à l'approche de leur fin de droits, mais une allocation de long terme qui viendrait se substituer progressivement et de façon compensatoire à l'allocation chômage (qui n'a, elle, pas pour vocation une prise en charge de durée indéterminée des chômeurs, d'une part pour des raisons financières, d'autre part car cela serait contraire à son principe et parce que cela créerait un risque non négligeable d'aléa moral) et qui serait prise en compte (au même titre que l'allocation chômage) dans le calcul des droits à la retraite.

L'idée n'est pas d'augmenter la durée de financement du chômage mais de penser cette mesure dans l'optique de développer la formation tout au long de la vie. En plus des formations qui sont déjà associées à la perception de l'allocation chômage dans le système actuel, notre

proposition de création pour les chômeurs en fin de droits – aujourd'hui laissés-pour-compte – d'une véritable allocation formation prise en compte dans le calcul des droits à la retraite et assortie de conditions strictes (évitant ainsi la critique de l'assistantat) s'inscrirait dans le cadre d'un système donnant-donnant. L'obligation faite au demandeur d'emploi serait, non d'accepter n'importe quel emploi ou formation, mais de s'investir dans une formation correspondant à ses souhaits initiaux, déterminée en collaboration étroite avec un conseiller d'orientation attribué à chaque chômeur (et n'ayant à s'occuper que d'un nombre limité de chômeurs). Cette allocation formation pourrait être gérée par la même agence que celle en charge de la formation continue dans le cadre des Droits de tirage sociaux (DTS⁶²), afin que les chômeurs en fin de droits ne soient pas stigmatisés et bénéficient du même système de formation continue que l'ensemble des salariés. Bien évidemment, cette agence devrait travailler en étroite liaison avec les agences de placement.

Cela permettrait de mettre en place une politique ambitieuse ne considérant pas les chômeurs comme des assistés, mais au contraire comme des personnes fragiles sur le marché de l'emploi, dont le potentiel a été insuffisamment exploité et dont il est grand temps de favoriser la formation et la reconversion.

Revenons, pour finir, à la question des comptes formation et à la nécessité d'offrir à chaque jeune suffisamment de flexibilité pour qu'il

62. Cf. note 67 page 137.

puisse se construire un parcours d'études et un parcours professionnel lui permettant de naviguer sans danger et selon ses besoins spécifiques entre travail et formation.

Dans la situation actuelle, et avant même toute réforme plus ambitieuse, une première mesure pourrait être l'extension du bénéfice du RSA à partir de 18 ans (et non plus de 25 ans) à l'ensemble des jeunes et non seulement aux jeunes actifs⁶³. Cela permettrait de garantir à chacun d'entre eux un revenu le rendant indépendant et lui permettant de faire des choix de formation de manière non contrainte. Les 18-25 ans représentent aujourd'hui 10 % de la population française, soit environ 6,5 millions d'individus. Combien d'entre eux sont indépendants financièrement ?

S'il n'existe pas en France d'aide financière directe et universelle destinée aux étudiants, c'est pourtant le cas dans d'autres pays d'Europe – bourses octroyées aux jeunes adultes danois ou prêts indépendants du revenu des parents proposés au Royaume-Uni (auxquels 90 % des étudiants ont recours).

A première vue, on pourrait être tenté d'argumenter contre de telles bourses, au prétexte qu'elles favoriseraient des comportements de dépendance, voire d'assistanat, chez les jeunes qui, couverts par la sécurité financière qu'elle leur assurerait, choisiraient de ne plus se

consacrer à leurs études sans pour autant chercher à travailler ou à compléter leur formation professionnelle. Mais si les discours sur l'assistanat – cette image d'une *France aidée* – ont bonne presse, ils ne sont qu'un piètre reflet de la réalité. Les expériences internationales ont, au contraire, prouvé que la portée de telles mesures peut se révéler très positives. Alors que la configuration danoise tend à favoriser des parcours caractérisés par une indépendance précoce et de longs itinéraires d'alternance entre études et expériences professionnelles, Cécile Van de Velde⁶⁴ a montré que le modèle français, marqué par une forte valorisation de la formation initiale, induit plutôt des trajectoires dominées par l'enjeu du diplôme et du premier emploi.

Un revenu social destiné aux jeunes – allocation universelle et individualisée – leur permettrait, au contraire, d'être plus autonomes durant leurs études ou leurs premières années d'insertion professionnelle. En réduisant le poids du diplôme et du premier emploi, il pourrait, en outre, contribuer à lutter contre les inégalités salariales et de carrière liées à la détention d'un nombre limité de sésames scolaires et à certains profils de début de carrière. En favorisant l'alternance entre emploi et formation, il réduirait, enfin, les carrières heurtées et descendantes, qui seraient, de fait, remplacées par des carrières où les périodes d'inactivité ne seraient plus nécessairement des périodes de déclassement mais pourraient au contraire être des périodes de formation, permettant de favoriser des carrières ascendantes.

63. Depuis 2009, les 18-24 ans justifiant de 3 600 heures de travail dans les trois dernières années peuvent bénéficier du RSA.

64. Cécile Van de Velde, *Devenir adulte. Sociologie comparée de la jeunesse en Europe*, Editions Presses Universitaires de France, 2008.

La mise en place de ce revenu social s'accompagnerait de la création de comptes formation alimentés par l'Etat : un jeune qui ne poursuit pas d'études secondaires à 18 ans représente une économie pour l'Etat. Or, l'argent économisé devrait être utilisé par l'Etat pour financer au profit de ce même individu des formations continues, quand il le souhaite et tout au long de sa carrière. Car dans le cas contraire, et donc dans le système actuel, un individu qui renonce aux études secondaires, dans l'immense majorité des cas de manière contrainte, se voit infliger une double peine : non seulement il n'a pas accès à des diplômes, ce qui le pénalisera forcément dans le développement de sa carrière, mais de surcroît l'Etat ne lui donne pas les moyens de se former plus tard s'il le souhaite. Aujourd'hui, il paie pour la formation de ceux qui ont intégré le système universitaire et auront statistiquement moins de difficultés face à l'emploi et de meilleurs salaires. Grâce à la mise en place de comptes formation alimentés par l'Etat, il aura lui-même, au moment adéquat, la possibilité de suivre des formations et d'orienter par conséquent sa carrière professionnelle de manière moins contrainte.

POUR LA MISE EN PLACE D'UNE BANQUE DU TEMPS

Une première étape vers la mise en place d'une plus grande flexibilité et liberté de choix dans l'organisation de la vie de travail a été franchie avec l'instauration en 2008 par le gouvernement d'un système de comptes épargne temps (CET) qui permet à un salarié d'accumuler des droits à congé rémunéré ou de bénéficier d'une rémunération, immédiate ou différée, en contrepartie des périodes de congé ou de

repos non prises, ou des sommes qu'il y a affectées. Un salarié peut ainsi bénéficier d'une rémunération en période d'inactivité⁶⁵, qui n'est plus alors vue comme un temps de déclassement dans une carrière heurtée, mais comme un temps de pause – consacré à de la formation ou à la découverte de nouvelles activités – librement décidé par le salarié. Il peut également utiliser les droits accumulés en vue de la retraite.

Ces comptes épargne temps n'ont cependant pas constitué une révolution intellectuelle. Ils s'inscrivent dans la même perspective que l'idée, déjà ancienne, de création d'une « banque du temps »⁶⁶, idée qui sous-tend le concept de droits de tirage sociaux (DTS) développé par Alain Supiot⁶⁷. Le projet de A. Supiot consiste à attribuer une certaine quantité de DTS chaque fois qu'un individu effectue une activité salariée, non salariée, un travail social, humanitaire, associatif, chaque fois qu'il se forme ou même qu'il se trouve sans emploi. Fourni par la collectivité, le stock de DTS pourrait ensuite être utilisé pour financer des périodes d'inactivité – et de retraite – au gré du salarié.

65. Mis en place par convention ou accord collectif, le CET est alimenté par des jours de congés ou des sommes diverses. Le salarié peut l'utiliser, soit pour percevoir une rémunération pendant des périodes d'inactivité, soit pour bénéficier d'une rémunération immédiate ou différée. Des dispositions spécifiques sont prévues en cas de rupture du contrat de travail.

66. Jean-Baptiste de Foucauld et Denis Piveteau, *Une société en quête de sens*, Editions Odile Jacob (première édition 1995), 2003.

67. Mais on peut remonter l'histoire de ce concept beaucoup plus loin dans le temps. Dans un article de 1973, Gösta Rehn propose ainsi la création d'un système intégré de transfert de revenus entre les différentes périodes de la vie (des droits de tirage généralisés) permettant l'émergence d'une liberté individuelle nouvelle, s'appliquant au choix des périodes où l'on met à profit les avantages offerts par le système, ce qui implique le droit de renoncer à certains avantages à un moment donné pour en obtenir d'autres à une autre période de la vie.

Le système actuel conduit à faire le choix de mettre fin, ou non, à sa formation, d'une manière définitive, donnant un poids très lourd dans la carrière future à des décisions prises au sortir de l'adolescence – décisions sur lesquelles l'influence familiale reste extrêmement forte. Nous proposons, d'offrir, par la mise en place de mesures concrètes, suffisamment de flexibilité aux individus pour qu'ils puissent, sans perte aucune, choisir de travailler à 18 ans, et retourner se former par exemple à 22 ans.

C'est le sens de la mise en place de comptes formation alimentés par l'Etat proposée ci-dessus. Environ 10 000 euros par an sont dépensés par étudiant du supérieur, aujourd'hui en France, par l'Etat. Si l'on considère qu'il doit garantir à chaque étudiant la possibilité de poursuivre cinq années d'études après le bac (c'est-à-dire l'accompagner jusqu'à l'obtention d'un Master 2), alors ce compte sera doté au total de 50 000 euros. Un étudiant allant jusqu'au Master 2 verra l'intégralité de ce compte épuisé, alors qu'un étudiant qui, baccalauréat en poche, souhaite entrer dans la vie active aura l'opportunité d'utiliser cette réserve de 50 000 euros au cours de sa carrière professionnelle, dans le cadre de formations professionnelles ou de la reprise d'études. De la même manière, un étudiant allant jusqu'à l'obtention de la Licence (bac +3), aura à sa disposition, dans le cadre d'une formation professionnelle continue, un capital de 20 000 euros.

Un tel dispositif permettra à la fois de rétablir l'égalité dans un système de formation qui souffre encore trop de la reproduction sociale – et rendra ainsi moins définitive la terrible sanction de l'obtention (ou

non) du bon sésame scolaire. Il favorisera la formation tout au long de la vie, plus que jamais utile dans un contexte de progrès technologique rapide qui demande aux salariés de s'adapter sans cesse aux mutations du marché du travail.

REPENSER LA FISCALITÉ DES MÉNAGES

Les politiques suivies par les gouvernements de droite depuis presque dix ans ont fait de l'instrument fiscal un outil qui, non seulement creuse les inégalités, mais montre des défaillances qui peuvent lui être fatales. Ces deux raisons justifient d'entreprendre une véritable révolution fiscale conjuguant justice sociale et rentabilité budgétaire. *Exit* les discours démagogues et les demi-mesures.

Selon la Cour des comptes⁶⁸, sur le déficit de 150 milliards d'euros cette année, seul un tiers est imputable à la crise, les deux tiers restants sont à attribuer aux politiques menées pendant la présidence de Nicolas Sarkozy, politiques caractérisées par un certain nombre d'allègements fiscaux (près de 100 milliards) sur les prélèvements obligatoires.

C'est dire l'importance des choix idéologiques faits par le gouvernement français depuis presque dix ans, qui a joué sur un allègement continu de la fiscalité sur les plus hauts revenus, sur le

68. Cour des Comptes, rapport public annuel 2010.

patrimoine, et creusé ainsi un peu plus les inégalités que d'autres pays se sont employées à compenser par une fiscalité *ad hoc*. Aujourd'hui, la fiscalité française est d'une injustice flagrante avec d'une part un impôt sur le revenu (IR) progressif, qui ne représente que 3,5 % du PIB (entre 7 et 10 % du PIB dans les autres pays de l'UE) et qui est mité par 480 niches fiscales, et d'autre part, un autre impôt, proportionnel celui-là, la contribution sociale généralisée (CSG), qui ne cesse d'augmenter pour équilibrer les finances sociales jusqu'à atteindre plus de la moitié de l'imposition totale de 7 %. Ce qui aboutit à ce paradoxe : si l'on regarde comment évolue la progressivité de l'impôt et que l'on monte dans l'échelle des revenus, le taux effectif d'imposition passe par un pic concernant les cadres supérieurs ayant des salaires importants pour redescendre ensuite à 25 % pour les 1 000 plus hauts revenus et 20 % pour les dix premiers. Un paradoxe qui s'explique par la moindre imposition qui touche les revenus du capital, le taux de prélèvement libératoire ayant été de 18 %, avant d'être remonté à 24 % par le gouvernement Fillon. Même après la dernière retouche, on est loin du barème progressif de l'impôt sur le revenu.

En outre, l'ensemble des Français paye des impôts importants – 47 % en moyenne, lorsque l'on additionne tous les prélèvements obligatoires. Les bas salaires sont donc des contribuables à part entière, et non des « assistés ». Avec 1 700 euros bruts par mois, leur taux global de prélèvements obligatoires, en comptant la TVA, les impôts indirects, les cotisations sociales et la CSG, est proche de 40 %. Partant de ce constat, la problématique du bouclier fiscal se trouve singulièrement changée.

Les prélèvements obligatoires pris dans leur ensemble n'ont pas en France d'effets égalisateurs notables.⁶⁹ L'IR n'occupe qu'une place limitée (notamment du fait des niches fiscales) parmi les prélèvements obligatoires, composés pour l'essentiel de prélèvements plus ou moins proportionnels (comme les impôts locaux et les impôts sur la consommation). Ces inégalités sont renforcées par dix années d'allègements de la fiscalité sur les hauts revenus et sur les transmissions.

Une réforme de fond de la fiscalité s'impose donc, d'autant plus urgente qu'il faudra réduire les déficits. La réduction des dépenses publiques n'y suffira pas et il faudra bien trouver des ressources supplémentaires. Il y a là un vrai enjeu pour la gauche : celui de rétablir la justice sociale dans notre imposition, de construire un véritable impôt sur le revenu comme c'est le cas dans beaucoup d'autres pays, et de le débarrasser de toutes ses niches fiscales qui en font un instrument d'optimisation, illisible pour la majorité des citoyens.

La réforme essentielle vise à transformer l'IR en véritable impôt citoyen, en le fusionnant avec la CSG et en retenant la progressivité du premier et la base de la seconde, tout en veillant à ce que les revenus

69. Bien entendu, au-delà de la progressivité des prélèvements obligatoires, la fourniture différenciée de biens publics par l'Etat et le ciblage de ses dépenses doivent être pris en compte pour évaluer le caractère redistributif de tout système de prélèvements et de prestations. Selon le rapport du Conseil d'analyse économique de 1998 intitulé « Fiscalité et redistribution », le rapport entre le revenu moyen des 20 % les plus riches et celui des 20 % les plus pauvres passait au milieu des années 1990 de 7,6 avant prélèvements obligatoires et transferts sociaux à 3,8 après, ce qui correspond à une baisse de 15 % du revenu moyen des 20 % les plus riches et à une hausse de 70 % du revenu moyen des 20 % les plus pauvres, mais cela résultait bien davantage des transferts sociaux que de la fiscalité.

Sur cette problématique de la progressivité de l'impôt en France et de la meilleure manière de le réformer, on pourra se référer à *Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu pour le XXI^{ème} siècle*, Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez, Editions La République des Idées/Seuil, 2011.

du travail et du capital soient taxés de la même façon. On obtiendrait ainsi un impôt moderne qui serait aussi individualisé, c'est-à-dire neutre vis-à-vis des choix familiaux, et donc en rupture avec l'impôt familial de 1914 et la prédominance de la figure patriarcale. L'individualisation est une vraie réforme de société. On peut souligner son caractère émancipateur pour les femmes qui, dans ce scénario, ne sont plus traitées comme des revenus d'appoint. Un impôt qui serait par ailleurs enfin prélevé à la source.

L'IR serait supprimé : au vu de son dépérissement, il est très difficilement réformable – l'IR a été pratiquement divisé par deux en vingt ans. En revanche, la CSG, qui a déjà une assiette et une technologie de prélèvement à la source, deviendrait progressive, avec un nouveau barème qui permettrait d'atteindre les mêmes recettes qu'aujourd'hui.

Le quotient familial serait remplacé par un mécanisme de crédit d'impôt d'un montant total équivalent, assurant un effort en faveur des familles indépendant du revenu, comme c'est le cas en Allemagne, aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et au Portugal.

LA TAXATION DU PATRIMOINE

En 2007, la richesse nette des ménages totalisait 9 400 milliards d'euros courants, contre 3 800 milliards en 1997. La progression du patrimoine net des ménages a été globalement plus forte en France que dans les autres pays de l'OCDE (notamment du fait de l'évolution des

prix de l'immobilier). Ce patrimoine est constitué en moyenne à 50 % par du patrimoine immobilier, à 30 % par de l'épargne financière (principalement dépôts et assurance-vie) et à 15 % par des biens professionnels. 10 % des ménages les plus riches possèdent près de la moitié du patrimoine brut total. L'âge et le revenu jouent un rôle limité pour expliquer les disparités de patrimoine, au contraire des transmissions intergénérationnelles. La dynamique d'accumulation du patrimoine est donc la source ultime des inégalités les plus marquées.

La mobilité des capitaux rend le niveau et le mode de taxation du patrimoine particulièrement sensibles à la concurrence fiscale. Le patrimoine peut être taxé à travers son revenu, son stock (impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et taxe foncière pour la composante immobilière) ou sa transmission (impôts sur les successions et les donations). Les impôts sur le patrimoine sont souvent présentés comme inefficaces car à faible rentabilité. Pourtant, renoncer à la taxation sur le patrimoine, c'est renoncer à une incitation forte à la rentabilisation du patrimoine par leurs détenteurs.

Contre l'idée que la France fait partie des pays qui font fuir les capitaux et l'argument du risque de délocalisation des patrimoines et des contribuables, une publication du Crédit suisse d'octobre 2010, *Global Wealth Report*, montre qu'elle est le leader européen en termes de résidents millionnaires en dollars. Sous peine de reconduire les inégalités de patrimoine et de favoriser la création d'une société de rentiers, les successions les plus importantes doivent donc être soumises à des droits plus élevés.

L'ISF a été privé de rendement par des réformes successives visant à le délégitimer (dont le bouclier fiscal). Le supprimer pour introduire une tranche supplémentaire d'impôt sur le revenu n'est pas sans conséquence sur la relative surtaxation du travail par rapport au capital.

Les impôts sur le patrimoine jouent un rôle important sur la progressivité d'ensemble des prélèvements. Les droits de mutation à titre gratuit n'ont pas d'impact négatif sur l'économie (ils incitent plutôt à l'épargne et au travail). S'il faut conserver une incitation à la transmission anticipée via les donations, leur renouvellement trop fréquent peut permettre d'échapper à la taxation : délai rallongé de 6 à 12 ans, abattements appliqués au cumul de l'ensemble des donations et de la succession par exemple. Enfin, le plafond d'exonération pour l'assurance-vie (150 000 euros) pourrait être abaissé. Sur le plan économique, la fiscalité du patrimoine gagnerait à un affichage plus clair de ses objectifs.

La santé

Avec l'éducation, la santé est l'autre grand aspect qui caractérise ce que les économistes appellent *le capital humain d'une nation*. Dans tous les pays développés, les dépenses de santé augmentent plus rapidement que le PIB (l'écart est de l'ordre d'un point). Ainsi, alors qu'elles ne représentaient que 3,8 % du PIB français en 1960, elles en représentent aujourd'hui 11 %. On impute généralement cette croissance au vieillissement de la population, mais son véritable déterminant réside dans les innovations technologiques et la consommation de produits et de soins innovants, synonymes d'un surcroît de bien-être et d'une meilleure qualité de vie. La croissance des dépenses de santé ne se résume donc pas à un phénomène subi, mais répond, au contraire, aux attentes d'une population souhaitant vivre plus longtemps et en meilleure santé. D'où la nécessité de répondre à une question centrale : quel est le bon niveau des dépenses de santé et quel est leur rythme de croissance souhaitable ? En effet, et alors même que la part des dépenses de santé dans le PIB pourrait atteindre 14 % à l'horizon 2050, des études américaines soutiennent que les dépenses de santé dans les pays occidentaux restent insuffisantes au regard des préférences des

populations. Ces résultats appellent un changement de regard : sur le plan politique, la santé doit devenir un investissement chargé d'un certain nombre de valeurs, notamment de cohésion sociale. Une deuxième question demande parallèlement à être traitée : est-il possible de réduire les dépenses de santé tout en gagnant en efficacité ? Le système de santé français n'affichant pas de bons résultats en termes de performance, il existe sans aucun doute dans notre pays une marge de manœuvre.

Le problème que pose le débat actuel sur le système de santé est qu'il entretient la confusion entre recherche d'efficacité et rationnement des soins. La recherche de l'efficacité devrait avoir pour objet d'améliorer les soins, et par là même, leur accès aux populations, en traitant les problèmes d'aléa moral du côté de l'offre (les médecins induisant un coût trop important au regard de leurs résultats⁷⁰) et non, contrairement à ce qui est fait en France depuis plusieurs décennies, en faisant des patients les responsables d'une consommation excessive. Rappelons que ces politiques se soldent toujours par des difficultés financières pour les plus bas revenus et donc par l'accroissement de l'inégalité dans l'accès aux soins. La mise en place de participations et de forfaits ne recherche pas une amélioration de l'efficacité mais procède d'une politique de baisse des dépenses. D'importants progrès pourraient, au contraire, être faits en traitant de manière offensive les problèmes d'aléa moral du côté de l'offre, qu'il s'agisse de la question du paiement à l'acte pour les médecins de ville – qui les incite à faire de la demande

70. Une étude a ainsi montré que 40 % des tâches d'un généraliste français peuvent être déléguées, avec de meilleurs résultats, à des assistants médicaux.

induite –, ou de l'inégale répartition géographique de ces derniers, génératrice d'inefficacité en termes de coûts et de qualité des soins.

Les réserves d'efficacité ne doivent toutefois pas conduire à occulter une troisième question centrale : comment se fera le financement du système de santé dans la perspective de dépenses croissantes ? En effet, si la question du niveau optimal des dépenses se pose en France, c'est parce que le financement du système français est socialisé. Le maintien d'une couverture moyenne par la Sécurité sociale et l'Etat aux alentours de 75 % nécessitera une augmentation du taux de prélèvements obligatoires. Refuser cette augmentation, c'est faire le choix d'une alternative et de toutes ses conséquences. C'est faire glisser la couverture vers les assurances complémentaires, c'est s'orienter vers des assurances facultatives ne couvrant que 30 % des soins ambulatoires, dont les primes, souscrites à titre individuel, ne tiennent pas compte du revenu et qui représentent par conséquent 2,9 % du revenu des ménages les plus aisés contre entre 8 et 10 % de celui des plus modestes⁷¹. C'est également renforcer le poids de complémentaires faiblement régulées qui, en concurrence les unes avec les autres, joueront la segmentation des contrats, la sélection des risques, l'ajustement des primes en fonction des personnes et non des revenus, et cela au prix de l'exclusion croissante des personnes les plus malades ou à faible revenu.⁷²

71. Par ailleurs, les complémentaires souscrites à travers une assurance d'entreprise reconduisent cette inégalité : avec une couverture souvent bien meilleure et bien moins coûteuse, elles s'adressent en priorité à une population de cadres.

72. Les complémentaires offrant un grand degré de mutualisation devront de plus procéder à l'augmentation de leur prime moyenne et ce renchérissement des contrats, très au-delà de la croissance des dépenses de santé, risque de provoquer un abandon des complémentaires, voire un renoncement aux soins.

Trois scénarios de réforme de ce système de santé, aussi instable qu'inéquitable, sont possibles. Le premier, et le plus simple, consisterait dans l'instauration d'un système 100 % Sécurité sociale : moyennant une augmentation des cotisations sur tous les revenus de 1,6 %, ce système peut offrir une couverture de 90 à 100 % pour les assurés.

Le deuxième scénario consisterait à réguler le panier de soins de base des assurances complémentaires, à l'image de ce qui se fait aujourd'hui en Suisse, en Allemagne ou en Israël. Il s'agirait ainsi d'offrir à tous les individus un accès équitable à la concurrence grâce à un contrat standardisé qui éviterait la sélection des risques. Ce système conduirait, toutefois, à un alourdissement des procédures pour 16 % des dépenses et sa mise en place pourrait s'avérer délicate.⁷³

Le bouclier sanitaire, enfin, représente le troisième scénario possible. Son objectif est de résoudre la question des restes à charge en finançant, dans l'optique d'une réforme à coût nul, un plafond par l'introduction de franchises, au-delà desquelles interviendrait le co-paiement du système actuel, et ce jusqu'à un montant total égal au plafond. L'opinion est cependant réticente aux franchises, et les complémentaires peu prêtes à voir leur rôle diminuer.

Quel que soit le scénario retenu, il devra faire, au-delà du seul problème du rationnement de la demande de soin pour les ménages les

73. Comment, en effet, faire passer la standardisation des contrats aux complémentaires très exposées à la concurrence ? Quel devrait être l'avenir des assurances de groupes ? Peut-on, dans ce nouveau dispositif, en rester à des primes indépendantes des revenus ?

plus modestes, de la réduction du poids du milieu social dans l'accès et la consommation de soins un objectif prioritaire. Les progrès réalisés depuis plusieurs décennies par le système de santé sont, en effet, loin d'avoir bénéficié de la même façon à tous. Les questions de santé sont aujourd'hui, bien au contraire, un miroir fidèle de la différenciation sociale.

A 35 ans, on compte ainsi un écart de sept ans d'espérance de vie entre les cadres supérieurs et les ouvriers au profit des premiers. Or, l'impact sur la durée des environnements pathogènes de vie et de travail reste largement sous-estimé. La même différenciation sociale se retrouve dans les comportements de nutrition (problèmes d'obésité) et d'addiction. Les personnes socialement défavorisées accèdent par ailleurs plus tard aux soins (et ce le plus souvent en urgence) et moins facilement au dépistage, aux consultations spécialisées, aux soins préventifs. Les progrès thérapeutiques n'ont pas réduit ces écarts mais les ont, au contraire, accentués. Un écart de vingt points sépare le dépistage des femmes cadres supérieurs de celui des ouvrières ou employées, alors même que le dépistage précoce d'un cancer du sein permet d'améliorer le taux de survie à cinq ans de 90 %.

Trop curatif, trop centré sur l'hôpital, présentant une trop faible qualité de prise en charge et trop peu d'efficience pour une grande partie de la population, le système de santé actuel est totalement inadapté pour relever dignement ces défis. Si, face aux maladies chroniques telles que le diabète, le cancer ou les maladies cardiovasculaires, on se donne pour objectif de développer la prévention et

des parcours de soins mieux coordonnés, une profonde transformation de ce système de santé sera nécessaire. Elle pourra ainsi redonner toute sa place à une intervention de proximité permettant d'aller au-devant des personnes pour leur offrir des services de prévention, de dépistage et d'accompagnement, intervention de proximité qui requerra une forte décentralisation du système de santé, jusque dans les quartiers.

Une telle évolution conduira nécessairement à prendre position sur des questions portant sur le regroupement des professionnels, leur coopération, le rôle des infirmières et, au-delà, la formation et la rémunération des médecins. Il faut faire de l'hôpital public le partenaire majeur d'un premier niveau de soins renouvelés.

> CHAPITRE 4

Retrouver la cohésion sociale

Ampleur massive du chômage des jeunes dans les ZUS, développement de véritables poches de précarité sanitaire dans certains quartiers, émeutes en 2005 en Ile-de-France et dans certaines des plus grandes villes françaises, en 2007 à Villiers-le-Bel, en 2010 à Grenoble... Ces manifestations du malaise des quartiers illustrent, si besoin en était, l'explosivité de la situation dans laquelle se trouvent les banlieues et les quartiers populaires français.

Depuis 2007, leur situation économique et sociale, déjà extrêmement difficile, s'est détériorée. D'abord parce qu'elle n'est assurément pas une priorité pour le président de la République, qui n'a jamais fait mystère de son inclination à ne considérer les banlieues que sous l'angle de la délinquance et de la ségrégation. Ensuite parce qu'à l'évidence, la crise ne frappe personne aussi durement que les plus fragiles. Depuis 2007, la sécurité dans ces quartiers s'est également

dégradée. L'échec de Nicolas Sarkozy sur ce point est patent. Et il a des conséquences extrêmement lourdes.

Maintes fois questionnée, la cohésion sociale de la France est ainsi aujourd'hui particulièrement mise à l'épreuve : dans un contexte d'ouverture des frontières et de mondialisation, et alors que la crise économique de 2008 n'en finit pas de produire ses effets, les quartiers en difficulté en sont le principal enjeu.

Le constat initial est celui d'une dégradation généralisée de la situation. La responsabilité particulière des gouvernements qui se sont succédés depuis 2002 et, surtout, depuis 2007, ne doit pas masquer l'échec des politiques menées depuis 35 ans : ni la gauche ni la droite n'ont su entraver la communautarisation progressive des quartiers populaires, ces grands ensembles hérités des années 1950 et 1960 et devenus de véritables ghettos sociaux. Les chiffres accablants (taux de chômage, revenus annuels, taux de logements sociaux) témoignent d'une concentration et d'une ségrégation socio-spatiale croissante des populations les plus précaires, notamment celles issues de l'immigration, dans des territoires par ailleurs souvent parmi les plus pauvres, où la souffrance sociale et la détresse psychologique sont criantes.

DES INÉGALITÉS TERRITORIALES COLOSSALES

En 2007, le ministère de l'Intérieur a commandé au Plan une étude sur les inégalités entre collectivités territoriales. Réalisée par Alain Guengant et Guy Gilbert, elle a mis en évidence de très grandes disparités de situations entre villes riches – caractérisées par des ressources élevées et des charges faibles – et villes pauvres – charges considérables et ressources faibles. Ainsi, 1% de communes les plus riches disposent de 44 fois plus de pouvoir d'achat par habitant que 1% des communes les plus pauvres.

Les résultats de l'étude montrent également que les inégalités ne sont pas uniquement financières. Les citoyens, selon leur lieu de résidence, n'ont pas du tout accès à un niveau comparable de service public de proximité.

Cet état de fait initial a des raisons objectivement légitimes, qui tiennent à la répartition naturellement inégales des richesses sur le territoire. L'implantation d'entreprises sur la commune, la proximité d'une zone d'activités économiques dynamique, un héritage industriel, etc., sont autant de facteurs de prospérité locale. Mais il appelle à l'évidence un effort de solidarité à proportion. Cet effort incontournable a même été constitutionnalisé. L'article 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958 souligne, en effet, que : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

Pourtant, la péréquation financière opérée par les pouvoirs publics ne parvient pas à rectifier de manière satisfaisante cette situation profondément inégalitaire : les inégalités de pouvoir d'achat entre communes ne sont en effet corrigées qu'à hauteur de 40% en moyenne. Plus grave encore, ce taux moyen de correction ne progresse plus – il tend même à régresser.

Les raisons de cet échec sont nombreuses. Elles tiennent pour partie à certaines décisions gouvernementales (non-compensation de certains dégrèvements, écrêtement du complément de garantie de la dotation forfaitaire) qui, en diminuant les remboursements de l'Etat aux collectivités, amoindrissent voire annulent l'effet de l'augmentation des dotations de péréquation. Par ailleurs, si les dotations croissent pour les communes pauvres, elles continuent également de croître pour les communes riches – les écarts sont ainsi maintenus *de facto*.

Cependant, la raison principale de l'incapacité à opérer une péréquation efficace tient à l'insuffisance de l'effort financier : il ne représente que 16 % de la dotation globale de fonctionnement (DGF), contre 84 % pour les dotations de compensation.

Cet échec est la raison pour laquelle la situation relative des collectivités territoriales les plus fragiles se dégrade plus ou moins lentement. Cet échec est politique, mais pas uniquement : c'est l'échec de la France tout entière. Il est particulièrement vif en Ile-de-France, région où les égoïsmes territoriaux sont les plus exacerbés.

L'ÉCHEC DES POLITIQUES DANS LA VILLE

Le constat est sans appel : des taux de chômage trois à quatre fois supérieurs à la moyenne nationale – 41,7 % pour les jeunes –, des revenus annuels moyens de 42 % inférieurs à ceux des unités urbaines correspondantes, une part de logements sociaux supérieure à 60 %. Tous ces facteurs constituent un terreau sur lequel prolifèrent les violences, la petite et grande délinquance, les replis communautaires, le développement du phénomène religieux radical. La situation dans les quartiers en difficulté est dramatique.

Ce constat et la nécessité qu'il appelle de réagir ne sont pas nouveaux : il a présidé à la création de ce que l'on a appelé la « politique de la Ville », il y a plus de trente ans. Pourtant, comme on vient de le voir, la situation est loin de s'être améliorée. Plus qu'à un échec de la politique de la Ville, c'est la responsabilité des politiques dans la ville qu'il convient d'interroger, pour deux raisons principales.

La première, c'est qu'alors que la politique de la Ville a été conçue – avec justesse – dans le but de consacrer plus de moyens aux zones qui connaissaient le plus de difficultés, elle s'est progressivement substituée aux politiques de droit commun – au lieu de compléter, elle a remplacé. En d'autres termes, au fur et à mesure du déploiement de la politique de la Ville – rénovation des zones urbaines les plus dégradées, création de zones franches urbaines, etc. – les politiques de droit commun se sont raréfiées – fermeture de bureaux de postes, d'antennes administratives, de commissariats... La politique de la Ville est ainsi devenue la

seule et unique politique publique pour les quartiers et les banlieues en difficulté – cela explique pour partie que ses résultats soient globalement insatisfaisants.

La seconde raison est capitale : la politique de la Ville a été déclinée de manière industrielle, traitant indifféremment les villes possédant un quartier populaire difficile et les villes qui sont un concentré de ces quartiers populaires en difficulté – on a apporté les mêmes solutions à des problèmes très différents. En d'autres mots, on a aidé de la même manière, d'une part, Toulouse – ville riche – au nom des difficultés rencontrées dans son quartier du Mirail et, d'autre part, Sarcelles – ville pauvre dont la quasi-totalité des quartiers sont en situation de détresse extrême. Cette approche uniforme a conduit à un saupoudrage des moyens et a empêché la prise en compte des particularités locales.

Les conséquences de ces deux approches sont importantes : elles expliquent pourquoi la politique de la Ville fait aujourd'hui l'objet de tant de critiques, qui portent principalement sur l'inefficacité supposée des importants moyens qui lui ont été consacrés. C'est lui faire un faux procès, c'est occulter la disparition des politiques de droit commun. Là encore, la responsabilité est partagée. Là encore, cet échec est celui de la France.

LE CHÔMAGE, ÉCHEC ABSOLU

Une analyse plus fine de la situation des quartiers en difficulté fait apparaître un point commun central : l'importance de créer des emplois dans ces quartiers, où le chômage atteint des niveaux paroxysmiques. En effet, contrairement à beaucoup d'idées reçues, lorsque les moyens y sont mis, les collectivités savent lutter efficacement contre l'échec scolaire et accompagner les jeunes aux comportements les plus marginaux.

Cependant, ces efforts sont vains si, à l'issue de la formation, les emplois manquent. L'effet est alors doublement désastreux : non seulement l'individu concerné court le risque d'une précarisation rapide, et dont il lui est d'autant plus difficile de se sortir qu'elle est profonde, mais de surcroît la dimension exemplaire de son parcours – puisqu'il est parvenu au terme de sa formation – se trouve anéantie. Ce deuxième effet est particulièrement dommageable dans les familles nombreuses, lorsque les enfants constatent que les efforts déployés par leur grand frère ou grande sœur ne sont pas payés en retour. Comment, dès lors, les convaincre de l'intérêt qu'ils ont à se consacrer sérieusement à leur scolarité ?

Le problème n'est pas définitivement réglé non plus lorsqu'un emploi est trouvé : encore faut-il qu'il corresponde à la formation suivie et, surtout, qu'il soit suffisamment stable. La crise économique a eu – et a encore –, à ce titre, des effets désastreux : les jeunes issus des quartiers sont les premiers à être licenciés dès lors que l'activité se

ralentit. Alors qu'ils s'étaient endettés – pour pouvoir prendre un logement autonome, ou acheter une voiture pour se rendre sur leur lieu de travail – la brusque mise au chômage les place dans une situation de détresse quasi immédiate, d'autant que les familles ont rarement les ressources nécessaires pour soutenir financièrement leurs enfants une fois qu'ils ont atteint l'âge adulte.

En situation de chômage persistant, aucun des moyens ou politiques publiques déployés ne saurait être efficace face au développement des trafics et de l'économie parallèle. Il est donc capital d'être extrêmement clair : sans création d'emploi, la politique de la Ville, même refondée, même déployée en complément de politiques de droit commun repensées, restera impuissante.

L'HYPOCRISIE DE LA MIXITÉ SOCIALE

L'échec des politiques publiques dans les quartiers renvoie également à l'ensemble des comportements sociaux : la ghettoïsation vient de l'esquive générale qui s'est traduite par le départ des classes moyennes des quartiers dans les années 1970 et marque la fin de la mixité sociale dans les banlieues.

La droite a théorisé en 2007 la diversité et a fait un bon diagnostic en identifiant un besoin réel d'action politique, avant de tomber dans les errements du pseudo débat sur l'identité nationale, les dérapages xénophobes et l'exaltation du colonialisme. Les émeutes de 2005 ont

attiré l'attention de manière spectaculaire sur les injustices réelles et le malaise vécus par les populations d'origine immigrée, confrontées à la discrimination et aux inégalités sociales – toutes réalités bien connues des élus de gauche dans ces territoires. Le gouvernement a eu l'habileté de donner dans un premier temps du quinquennat de Nicolas Sarkozy une réponse politique visible, à travers un positionnement volontariste sur l'intention de « refléter la diversité de la société française », en comblant le déficit d'un sujet peu investi par les autres formations politiques. Cependant, au-delà des quelques initiatives phares, cet affichage n'a pas produit de résultats tangibles et les moyens déployés sont très insuffisants face à l'ampleur de l'enjeu. Certaines politiques prioritaires (immigration restrictive, loi anti-burqa, débat sur l'identité nationale) on mis un terme à ces objectifs affichés. La crise économique a ensuite donné au gouvernement un bon prétexte pour reculer davantage, alors même qu'elle aurait dû entraîner une vigilance particulière pour protéger les plus vulnérables. La République tient moins que jamais ses promesses dans les quartiers.

Par ailleurs, il est à noter que ce discours sur la diversité est trompeur en ce qu'il mélange des choses très différentes : origines nationales, religieuses, différences culturelles, raciales... Il convient, au contraire, de distinguer les dimensions sociale, politique, institutionnelle, religieuse en leur apportant des réponses individualisées et appropriées. Nicolas Sarkozy a notamment mis l'accent sur l'aspect religieux, en réduisant largement la diversité à ce seul critère, introduisant une grave entorse aux principes de notre République.

Le débat autour du thème de la mixité sociale, essentiel, est donc évacué. Lorsqu'il ne l'est pas, il est posé avec une grande hypocrisie – même débarrassé des questionnements sur la mixité ethnique, puisque les études ont montré qu'elle avait une importance nettement moindre : il est à l'évidence extrêmement compliqué de recréer la mixité sociale là où elle a disparu. Cela suppose en effet, d'une part, de déplacer une partie des populations les plus fragiles – l'incomplète application de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) et de l'obligation qu'elle prévoit pour les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Ile-de-France) de compter au moins 20 % de logements sociaux montre bien à quel point ces déplacements seraient difficiles à opérer. D'autre part, cela implique surtout qu'une population plus aisée accepte de s'installer dans les quartiers difficiles et ségrégués socialement...

Il semble par conséquent qu'un retour des classes moyennes dans ces quartiers est illusoire. Cela ne signe heureusement pas la mort de tout espoir de mixité sociale : puisqu'on ne peut pas faire revenir les populations qui ont déserté ces quartiers, tout l'enjeu est de parvenir à retenir les élites qu'elles créent naturellement, puisque là aussi, contrairement aux idées reçues, ces quartiers en créent – mais elles partent dès qu'elles en ont la possibilité, privant les autres habitants du quartier d'un effet d'entraînement indispensable à la mobilité sociale. Il est surtout décisif d'améliorer les conditions de vie de celles et ceux qui vivent dans les quartiers.

Le débat sur la mixité sociale doit donc être posé dans des termes clairs, de manière à définir des objectifs volontaristes et réellement

atteignables. Nous proposons ici deux pistes de réflexion majeures : faire de l'effort de péréquation une priorité et mettre en cohérence l'ensemble des politiques publiques pour recréer du lien social dans et avec les quartiers.

FAIRE DE L'EFFORT DE PÉRÉQUATION UNE PRIORITÉ

On l'a vu, la persistance – voire l'aggravation – des inégalités territoriales tient d'abord et avant tout à l'insuffisance de l'effort de solidarité global. Alors que les dotations de péréquations représentent aujourd'hui 16 % de la DGF, elles devraient compter pour au moins 40 % de cette enveloppe pour avoir un impact efficace.

Concrètement, cela implique que les collectivités les mieux dotées acceptent de voir leur part relative diminuer au profit des communes les plus en difficulté. C'est très simple puisque l'on sait quels montants sont nécessaires, quels leviers actionner et quelles communes devraient profiter de cet effort accru. Mais c'est également très compliqué puisque de nombreuses communes verraient leur DGF diminuer – et, parmi elles, nombreuses sont celles administrées par le Parti socialiste et ses alliés... Il ne peut y avoir un discours et deux attitudes. On ne peut prôner nationalement l'équité territoriale, l'égalité des chances, la solidarité par la péréquation, et en même temps réclamer localement des fonds au titre de la Dotation de solidarité urbaine (DSU) parce qu'un quartier d'une ville riche de 100 000 habitants pourrait aussi y prétendre.

La nécessité de mettre fin à certains égoïsmes locaux suppose également d'achever et de revoir la carte de l'intercommunalité, particulièrement en Ile-de-France, où se jouxtent des pôles de richesse extraordinaire (Roissy, La Défense, Orly, Marne-la-Vallée, etc.) et des territoires en situation critique de relégation. Alors que l'essence de la constitution d'une intercommunalité consiste à mettre en commun certaines charges de manière à conduire à un développement harmonieux d'une zone, les collectivités les plus pauvres, refusées par les intercommunalités riches, se voient contraintes de se regrouper entre elles – les inégalités sont ainsi déplacées : on passe de communes riches et de communes pauvres à des intercommunalités riches et des intercommunalités pauvres. La redistribution se fait essentiellement entre riches... Au-delà du scandale social que cela représente objectivement, ces comportements sont difficilement défendables sur le long terme, à moins de s'illusionner dans la croyance que les problèmes qui naissent dans les quartiers en difficulté y restent indéfiniment : les émeutes récurrentes, aussi bien que les déplacements des trafics et des bandes, ont montré que ce n'était pas le cas.

Il apparaît également important de hiérarchiser les différents combats : la lutte portant sur la réforme de la DSU – promise pour 2009 mais restée très incomplète – est certes importante, mais elle reste marginale au regard de l'enjeu que constitue la réforme globale de l'ensemble des mécanismes de péréquation – la DSU ne représente en effet que 2 % de la DGF. C'est à ce combat-là, c'est-à-dire celui d'une réforme ambitieuse des finances locales et des dotations de l'Etat, que la gauche doit consacrer ses forces.

Par ailleurs, la politique de la Ville et l'ensemble des politiques de péréquation souffrent aujourd'hui encore de deux maux bien français : le remplacement sans fin des différents dispositifs avant même qu'ils n'aient eu le temps de produire leurs effets, et l'absence quasi-totale d'objectifs chiffrés et mesurables.

Comme dans bien d'autres domaines, il conviendrait donc de mettre en place un système d'indicateurs assez fins pour traduire les disparités locales et mesurer les progrès réalisés. Ces indicateurs devraient également comporter des mesures relatives au bien-être des habitants, et non uniquement des données socio-économiques. C'est ensuite sur la base de ces indicateurs qu'il faudra mettre à jour la liste des quartiers bénéficiaires de la politique de la Ville : à l'évidence, certains devraient aujourd'hui en faire partie alors que ce n'est pas leur cas, quand la présence d'autres quartiers ne se justifie plus nécessairement.

Un effort de péréquation redoublé et rationalisé : voici donc le passage indispensable pour étayer la cohésion sociale là où elle se fissure le plus dangereusement.

METTRE EN COHÉRENCE L'ENSEMBLE DES POLITIQUES PUBLIQUES POUR RECRÉER DU LIEN SOCIAL DANS ET AVEC LES QUARTIERS

On l'a vu, la politique de la Ville, seule, est condamnée à l'impuissance. Elle doit donc être articulée avec les autres politiques de droit commun, de manière à offrir des débouchés en termes d'emploi et, également, à redonner aux quartiers une allure « normale », celle de quartiers populaires où il ferait bon vivre. C'est en articulant politique de la Ville, politiques de sécurité, politiques économiques, politiques éducatives, politiques du logement, etc., que l'on recréera du lien social, à la fois à l'intérieur des quartiers en difficulté, et entre ces quartiers et les autres zones urbaines.

De même que traiter uniformément les *quartiers* populaires et les *villes* populaires a été la grande erreur de la politique de la Ville tout au long des trente dernières années, il serait extrêmement dommageable de ne pas différencier les quartiers difficiles les uns des autres : à données socio-économiques comparables, les niveaux de bien-être varient dans de très grandes proportions d'un quartier à l'autre. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de parvenir à un degré plus fin de pilotage des politiques publiques dans les zones urbaines en difficulté : un équilibre délicat reste à trouver entre la recherche de solutions individualisées pour chaque quartier et une réflexion globale sur nos territoires. Cet équilibre doit s'appuyer sur un modèle de développement nouveau, qui intègre le développement des banlieues dans celui, indissociable, de nos villes, et s'écarte ainsi de la logique

centre/périphéries, qui porte en elle la stigmatisation des banlieues. Cet équilibre interroge enfin la part respective des élus locaux, de l'Etat et du tiers secteur.

Le secteur associatif a en effet été réduit ces dernières années au rang de parent pauvre du développement des quartiers populaires en difficulté – quel gâchis de dévouement et de savoir-faire ! De même qu'il semble nécessaire de refonder les relations unissant les collectivités les unes aux autres, et celles les reliant à l'Etat, une réforme globale du financement du secteur associatif devrait être inscrite à l'ordre du jour : comme pour la péréquation, il devrait être plus fermement appuyé sur des contraintes d'objectifs préalablement définis.

Toujours dans la même optique de mise en cohérence des différentes politiques publiques, un effort considérable devrait être consacré au logement : il est un facteur majeur de paupérisation pour les populations précaires, source de déclassement social et d'endettement. Ces dernières années ont vu en effet la concentration des plus pauvres dans les logements sociaux. La gauche porte une part de responsabilité importante, puisqu'elle n'a pas su endiguer le problème en construisant davantage de logements sociaux lorsqu'elle aurait pu le faire. La droite s'est montrée active sur ce terrain depuis le début des années 2000, quoique son action se révèle aujourd'hui globalement peu efficace.

L'exemple de la loi DALO (Droit au logement opposable) est à ce titre assez révélateur, puisque c'est une mesure très séduisante et

porteuse, mais dont le résultat est peu satisfaisant : il s'agit davantage de « gérer la file d'attente » que de reloger réellement les plus démunis. La question du logement possède de multiples ramifications : elle conduit par exemple à questionner la création du surloyer. Cette création part d'une idée simple : il paraît normal que les locataires d'HLM les plus aisés payent un loyer augmenté. Mais les effets pervers de cette mesure sont désastreux : elle conduit à chasser les locataires concernés, quand il faut au contraire tout faire pour les garder afin de renouer avec une certaine mixité sociale... D'ores et déjà, les demandeurs DALO devront être relogés prioritairement hors des ZUS, et notamment dans les communes qui ne respectent pas les objectifs de la loi SRU. Une bonne manière de contribuer à la mixité sociale plutôt que d'aggraver la ségrégation.

De la même manière, alors que Nicolas Sarkozy a fait de la sécurité son thème de prédilection, la RGPP prévoit la suppression de 10 000 postes dans les forces de sécurité d'ici 2012. Pourtant, ces forces doivent être développées quantitativement et qualitativement pour faire face aux situations particulièrement difficiles de certains quartiers et mener une action équilibrée entre prévention et répression.

L'articulation globale des différentes politiques suppose également de faire de l'Education nationale le principal enjeu des politiques de droit commun en banlieue et l'un des premiers partenaires de la politique de la Ville.

La recréation du lien social au sein des quartiers doit donc être érigée en priorité absolue : pourquoi ne pas rattacher directement au

Premier ministre le Secrétariat d'Etat à la Ville ? Mais l'établissement de liens avec les autres composantes de la population est tout aussi important. Il est totalement inacceptable que les 6 millions d'habitants des 752 quartiers dits sensibles continuent de faire l'objet d'un ostracisme social sans appel.

Cela suppose bien sûr – on le sait – de désenclaver ces quartiers. Mais c'est aussi à un travail sur les comportements qu'il faut s'atteler pour mettre fin aux discriminations qui frappent les habitants des quartiers sensibles. Sur cette question, les collectivités territoriales ont néanmoins nettement progressé en termes d'accès à l'emploi : les collectivités publiques emploient dorénavant très largement des citoyens *issus de la diversité*. Ce progrès, qu'il convient de saluer, pose cependant quelques questions : il conduit parfois à une communautarisation des différents services municipaux, traduction d'un état d'esprit opposé à l'intégration – un état d'esprit minoritaire, mais bien réel.

Pour une nouvelle politique de la ville

La politique de la ville qu'il faudra mettre en œuvre sera confrontée à de nombreux défis. Les plus cruciaux seront, d'une part, la lutte contre l'étalement urbain, qui n'est pas soutenable à long terme et, d'autre part, tout en ayant conscience de cette lutte, la construction de nouveaux logements, notamment sociaux.

LE PROBLÈME DE L'ÉTALEMENT URBAIN

La maîtrise de l'urbanisation et la construction de nouveaux logements butent sur une question centrale : l'étalement urbain. A l'heure actuelle, on consomme chaque année 70 000 hectares, c'est-à-dire un département tous les dix ans (alors qu'on en consommait 52 000 dans les années 1980, et 62 000 dans les années 1990). Ces 70 000 hectares sont majoritairement consacrés à l'habitat individuel qui se développe très rapidement. Entre 1997 et 2002, il y avait 62 % d'habitats individuels, chiffre qui a grimpé jusqu'à 80 % en 2008. Aujourd'hui, la densité moyenne de construction est de quinze logements à l'hectare.

Les statistiques de l'Insee font remarquer que les grandes villes ont une population qui stagne, avec 0,2 % d'augmentation, alors que l'accroissement moyen de la population nationale est de 1,2 %. Cela signifie que tout l'habitat se développe en grande péri-urbanité ou dans les zones rurales – c'est-à-dire dans les espaces où se trouvent déjà les équipements, les transports, etc.

En outre, en raison de l'évolution du coût du foncier, ce sont les plus précaires qui vont le plus loin des villes. Le pavillonnaire est devenu en quelque sorte la forme contemporaine de la relégation (alors même qu'il y a un engouement persistant pour la maison individuelle).

La difficulté consiste en ce que les politiques publiques encouragent cet étalement urbain. L'aménagement du territoire laisse ainsi une grande place à la voiture, avec le développement des autoroutes, ou de lignes de TGV qui permettent d'aller s'installer de plus en plus loin, le développement des hypermarchés, etc.

Or, cet étalement urbain n'est pas sans conséquences. Au niveau de la consommation d'espace naturel et agricole, il a des effets sur la faune et la flore, il rétrécit les corridors biologiques, il aggrave l'imperméabilisation des sols, il accroît la consommation d'énergie, il approfondit les ségrégations territoriales, sociales et spatiales, il accélère le morcellement des territoires et entraîne une perte d'identité locale.

Certes, pour les collectivités locales, un lotissement rapporte de la taxe d'habitation et de la taxe foncière. Mais nombreux sont les coûts

induits par les réseaux, l'entretien des routes, la multiplication des trajets beaucoup plus importants domicile-travail, les trajets pour le ramassage des ordures, pour le courrier, le ramassage scolaire, le maintien à domicile, etc. Pour la commune, les équipements, les commerces, les services, les transports en commun... peuvent être très peu rentables.

L'étalement urbain a également des conséquences pour les individus, avec l'usage intensif et exclusif de l'automobile, ce qui va poser un problème avec l'augmentation du prix de l'essence, d'autant plus que ce sont les familles les plus précaires qui sont loin. Il y a également les sacrifices des *mamans taxis* et des *papas tondeurs de gazon*, ainsi que la dépendance accrue des jeunes, des adolescents, mais aussi des personnes âgées, l'ennui, la solitude. Et l'éclatement de la société, le lien social étant rompu. A cela, il faut ajouter les problèmes d'endettement, ainsi que ceux liés à l'absence de mobilité pour l'accès à l'emploi des familles.

La politique de l'habitat actuelle accroît donc les inégalités et engendre une politique de l'urgence. Il y a 12 millions de demandeurs de logements sociaux aujourd'hui en France, dont 5 à 10 millions en grande précarité d'après la fondation Abbé Pierre. Contrairement aux promesses, on ne construit pas suffisamment de logements sociaux.

Les grands axes d'une urbanisation durable sont l'accessibilité, la mobilité, la mixité, la densité, la préservation du bien commun et l'objectif du *vivre ensemble*. Il faut donc lancer une construction massive

de logements sociaux, conditionner les prêts à la localisation et à la densité, concevoir des projets en accord avec les qualités propres du site, et transférer l'instruction des permis de construire et l'urbanisme à des entités territoriales d'une plus grande échelle. A l'heure actuelle, l'urbanisme et les instructions des permis de construire sont dans les mains des 36 000 communes françaises qui n'ont ni les moyens ni les compétences pour le faire.

Reconquérir les zones d'habitation, plutôt que d'en construire de nouvelles, serait une des voies à suivre plutôt que d'en construire de nouvelles (sur les anciennes zones industrielles à la périphérie des villes, par exemple, ou même intra-muros). Mais cela demande une planification urbaine qui suppose de former une gouvernance métropolitaine. La ville de demain est une ville multipolaire, elle l'est autour de flux important de transports en commun, ce qui suppose de travailler sérieusement au développement des réseaux.

Aujourd'hui, pour construire des logements, on urbanise les zones agricoles ou les zones périphériques. Il y a donc une contradiction entre la politique du logement pour tous et la lutte contre l'étalement urbain. A cela s'ajoute un éclatement des pouvoirs. Les établissements publics fonciers, qui ont la capacité d'acheter des terrains et, par conséquent, de fournir des terrains pour construire notamment du logement social, sont généralement du ressort des régions. Les départements sont, quant à eux, responsables de la politique sociale. Les agglomérations, ou les villes, ont elles, la politique urbaine, notamment le Plan local d'urbanisme (PLU) et le permis de construire. Il y a donc un éclatement

des compétences dans la politique du logement et dans la maîtrise du type d'urbanisation que l'on veut produire.

LE LOGEMENT, UNE PRIORITÉ SOCIALE

La mandature de Nicolas Sarkozy avait plutôt bien commencé sur ce point, avec une reprise des constructions. Cependant, le mouvement s'est aujourd'hui radicalement inversé : si le nombre de logements mis en chantier chaque année a fortement progressé entre 2004 et 2007, il s'est effondré en 2008. En outre, la restriction des critères d'accès aux aides au logement, qui s'étaient élargis sous la gauche, a réduit le nombre de bénéficiaires.

On retiendra à ce sujet les principales conclusions du rapport annuel de la fondation Abbé Pierre, qui donne un aperçu très inquiétant de la situation actuelle. Le rapport montre, en effet, que l'ensemble de la chaîne résidentielle est bloqué : par insuffisance de constructions, les ménages demeurent dans le parc social et empêchent les plus démunis d'y accéder. Il affirme notamment que « 2008 est malheureusement une année tout à fait significative puisque l'effort de l'Etat en faveur du logement est pratiquement descendu à son point le plus bas depuis trente ans et que, dans le même temps, le secteur du logement lui offre un bon rendement... Depuis 2001, l'Etat prélève ainsi plus sur le logement qu'il ne redistribue » car les aides baissent et les prélèvements augmentent.

L'effet sur l'endettement des ménages est majeur, que ce soit pour acheter ou tout simplement pour assurer le paiement d'un loyer trop onéreux : les hausses de loyer conduisent à des taux d'effort pour les ménages qui sont considérables : le rapport de la fondation Abbé Pierre estime à 48,7 % le taux d'effort d'un ménage au SMIC avec deux enfants après déduction de l'aide au logement dans le parc privé, contre 23 % dans le parc HLM.

Le dispositif de surendettement, mis en place par la loi Neiertz en 1989 et modifié en 1995, 1998, puis en 2003 (loi Borloo instituant le dispositif dit de « faillite personnelle »), montre une croissance régulière du nombre de cas de surendettement : en 2008, 160 000 dossiers ont été jugés recevables par la Banque de France qui gère le dispositif, contre 118 000 en 2001 et 2002. Contrairement à ce qui était attendu à la mise en place du dispositif, l'essentiel des ménages concernés ne sont pas de *mauvais gestionnaires* : il s'agit de ménages aux revenus insuffisants pour faire face aux dépenses quotidiennes, notamment celle du logement.

On ajoutera, n'en déplaise aux associations qui ont porté le texte, que la loi DALO est une duperie. Elle permet à six catégories de ménages qui sont dans l'impossibilité d'accéder à un logement de déposer un recours auprès des commissions de médiations installées dans chaque département sous la responsabilité des préfets ; les ménages reconnus prioritaires devant alors être relogés en urgence. Fin octobre 2009, 122 950 recours avaient été déposés, concentrés à 87 % dans six régions.

Certes, cette loi joue un rôle de révélateur. Mais elle met en place une procédure sans créer un seul logement de plus. Elle engendre une activité administrative intense pour un résultat faible : la seule gestion de la file d'attente. Les ménages en situation difficile peuvent déposer un recours devant les préfetures, et l'Etat peut se voir condamné s'il n'a pas fourni de logement dans un délai raisonnable. En l'absence de logements disponibles en nombre suffisant, cela conduit surtout à labelliser des ménages qui pourront, lorsque la gestion de la liste d'attente le permettra, se positionner avant les non-labellisés pour accéder au logement. Mais, comme cela a déjà été souligné, en l'absence d'un effort de construction soutenu, l'effet ne peut être que très limité.

Il est vrai que la loi DALO n'était que l'un des volets portés par les associations qui demandaient, entre autres, l'application de l'article 55 de la loi SRU dans toutes les communes avec sanctions à la clé (435 communes dans l'illégalité sur 2002-2006 ; sur la même période, 21 communes n'ont construit aucun logement social en Ile-de-France, une région qui concentre pourtant les problèmes de logement les plus aigus) et un véritable plan logement. A titre d'exemple, le 29 janvier 2008, le Premier ministre annonçait qu'il inscrivait la lutte contre le mal-logement comme chantier national prioritaire pour 2008-2012, en s'engageant à prendre des mesures dans le cadre d'un plan pluriannuel. Sur les 1,5 milliard d'euros chiffrés par les associations pour 2008, seuls 250 millions d'euros ont été débloqués en urgence.

Par ailleurs, on soulignera l'échec de la politique en faveur des sans-abri (le PARSAs) : au-delà de la *chaîne résidentielle*, c'est bien toute

la *chaîne logement* (hébergement d'urgence, puis stabilisation, puis logements sociaux) qui est engorgée : sur Paris, 30 % des personnes en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) n'ont rien à y faire... Autre chiffre révélateur, on dénombre aujourd'hui dans la capitale plus de 150 000 logements insalubres.

Et de sécurité...

Le 24 mars 2010, le président de la République, après avoir souligné que le gouvernement avait réussi « par son action déterminée » à faire baisser le nombre des délits, reconnaissait qu'il n'était pas parvenu à maîtriser « la montée de la violence dans les stades, dans les transports, dans les établissements scolaires (...) ». Il poursuivait en estimant que « cette situation ne peut plus durer (...) je suis décidé à m'engager personnellement dans la lutte contre cette violence, la plus brutale, qui est devenue intolérable pour chacun de vous. Ceux qui attendent ou qui espèrent une réaction ferme de ma part ne seront pas déçus ».

Or, les banlieues abritent toujours des quartiers où la violence persiste, la réponse du gouvernement peine à trouver du sens et à prouver son efficacité au vu des statistiques. D'année en année, le nombre de voitures dégradées ne diminue pas, la violence à l'école ne recule pas, la violence envahit les abords des stades de football...

Du côté de ceux qui sont chargés de mettre en œuvre cette politique, c'est le désamour avec celui qui, lorsqu'il était ministre de

l'Intérieur, ne ratait pas une occasion de mettre en scène ses conférences de presse en présence des principaux chefs de la police et de la gendarmerie à chaque divulgation des chiffres de la délinquance.

Pourtant, tout n'est pas négatif dans la politique menée depuis 2007 et l'on peut conclure à un certain nombre d'améliorations au bénéfice du gouvernement Fillon. En 2010, par exemple, les cambriolages de résidences principales et secondaires ont baissé au premier trimestre de 3 %. On a assisté à des saisies de drogue spectaculaires. Le nombre de véhicules dégradés a baissé selon le bilan mensuel de l'Observatoire national de la délinquance (OND), le crime organisé et la délinquance spécialisée ont également baissé de 9,3 %.

Pour autant, ces quelques progrès semblent bien faibles au regard de tout ce qui ne marche pas. Les agressions contre les personnes (à but lucratif ou intra-familiales) sont ainsi en augmentation de 16 % depuis 2003, et de 2,7 % en 2009 par rapport à 2008, moins nombreuses quantitativement (455 000) que les atteintes aux biens (2,2 millions). La violence aux abords des stades, ainsi que la violence dans les transports, vecteurs de déplacement des bandes, et les agressions contre les policiers et les gendarmes (atteintes à l'autorité publique ou atteintes violentes) ont significativement augmenté.

Les unités territoriales de quartier (UTeQ) et les compagnies de sécurisation (CDS), censées lutter contre les violences urbaines et supposées remplacer la police de proximité, sont un échec, du fait de l'absence d'une doctrine claire, de la difficulté à dégager les effectifs, et

de la difficulté à recruter pour les compagnies de sécurisation. A l'origine, 100 UTeQ et 30 CDS devaient être créées. Faute de moyens, il semble que leur nombre respectif sera réduit à une soixantaine pour les premières, et à une quinzaine pour les secondes, faute de trouver suffisamment des volontaires.

A cette difficulté de recruter s'ajoutent les réductions d'effectifs imposées. Sur 2009-2011, le triennal budgétaire qui s'applique pour la RGPP prévoit de baisser les effectifs rattachés au ministère de l'Intérieur d'un peu plus de 9 000 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Il faut extraire de ce chiffre près de 2 000 fonctionnaires du cadre national des préfetures – au total, on obtient donc un peu plus de 3 000 gendarmes et presque 4 000 postes de policiers supprimés. Rapporté aux effectifs respectifs globaux de la police et de la gendarmerie, cela met le taux d'effort par programme aux alentours de 3 % – à comparer aux taux d'effort du MEEDEM (ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer) et de la Défense qui oscillent autour de 7 %.

Au-delà de cette seule question des effectifs, comment ne pas rester perplexe face à la segmentation des politiques de sécurité publique menées ces dernières années, et à la multiplication des polices spécialisées dont les effectifs sont puisés sur ceux réservés à la sécurité publique (personnes âgées, stades, transports, écoles, etc.) ? Pour régler chaque problème particulier, une force dédiée a été créée. Ainsi, la Direction générale de la police nationale (DGPN) calcule-t-elle que, face aux missions nouvelles, il lui faut dégager plus de 6 000 ETPT.

On peut également s'interroger au sujet de la police d'agglomération : elle peut trouver sa pertinence à Paris et en région parisienne (en attendant le bilan), mais doit-elle être pour autant généralisée dans les autres grandes agglomérations ? Loin d'avoir tranché les questions de périmètre et d'effectifs à mettre en place, le ministère de l'Intérieur a aujourd'hui le plus grand mal à déployer ce concept à Lille, Lyon ou Marseille.

Depuis 2007, seule la logique comptable semble l'emporter. Cette politique du chiffre – au cœur de la politique de communication gouvernementale en matière de sécurité – est un facteur d'appauvrissement du métier de policier. Elle creuse le fossé, d'une part, entre la base et la hiérarchie au sein de la police, d'autre part, entre la police et la population. On remarquera, par ailleurs, qu'il n'est jamais question de mesurer le taux de satisfaction de la population.

En voulant marquer sa différence par rapport à la politique de sécurité fondée sur la police de proximité mise en place par le gouvernement Jospin, le ministre de l'Intérieur a mis en place en 2002 une autre politique où le culte du résultat et des chiffres a été le seul axe autour duquel ont été articulées toutes les initiatives. En termes d'impact, cette politique est un échec avéré. Au plan social, l'enjeu sécuritaire a servi d'alibi pour masquer l'incapacité de l'Etat à conduire une politique cohérente pour redresser la situation dans les quartiers en difficulté.

Comme toutes les politiques publiques, la politique de sécurité n'a de sens que si elle s'inscrit dans la durée et s'accompagne d'une

stratégie de management et de conduite des réformes. Il faut que la gauche, dans la perspective d'une alternance en 2012, évite, par réaction, le scénario de la *tabula rasa*, tout en rétablissant la confiance. Elle doit aborder la question du rôle de l'Etat dans la politique de sécurité et définir ce qui relève du champ régalien par rapport à ce qui peut être exercé par d'autres (collectivités locales, secteur privé).

Il ne faut pas éluder le débat sur la place du secteur privé dans le domaine de la sécurité, c'est, en effet, un pourvoyeur d'emplois. Ce secteur, bien régulé par les textes, souffre d'une mauvaise image et d'*a priori* défavorables, faute d'une application rigoureuse des textes qui l'encadrent.

Enfin, la territorialisation du service public de la sécurité devrait prendre en compte le fait que tous les territoires n'ont pas besoin de la même réponse en matière de sécurité, ni du même rapport au temps, ni des mêmes besoins, ni ne nécessitent la même réponse institutionnelle. Ici, la gauche a pour obligation de renouer la confiance entre la population et sa police. En effet, ces dernières années, la police a été au service de l'Etat, mais pas du citoyen. On est bien loin de ce que l'on peut constater à l'étranger dans des pays comparables à la France et confrontés aux mêmes types de problèmes. Le rôle de la police est d'assurer la sécurité – mais pas seulement, car une spécialisation trop poussée ôte tout lien humain, ce qui se traduit par une perte de contact rapide avec le citoyen. Dans certains quartiers, l'opposition généralisée à la police est aujourd'hui la forme la plus puissante de lien social.

Un volet est en effet aujourd'hui absent de la politique de sécurité : celui qui crée du lien social. L'Etat a renoncé à s'investir sur ce champ, laissant aux collectivités locales et aux associations le soin de pallier son absence. Un exemple peut être trouvé à travers le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) doté, en 2010, de 50 millions d'euros, dont 30 millions servent à financer le développement de la vidéosurveillance au détriment des politiques de soutien aux associations qui œuvrent dans les quartiers en difficulté. La politique de sécurité du gouvernement consiste donc à développer à outrance la vidéosurveillance, avec une police qui intervient et se retire très vite du terrain pour éviter des affrontements incontrôlables.

Or, une bonne connaissance du milieu dans lequel évolue un service chargé de sa sécurité est fondamentale, à la fois pour créer du lien avec la population et se faire accepter d'elle. Cette présence au plus près du citoyen pour prévenir les conflits, voire pacifier les relations sociales, est un investissement en temps et moyens humains dont les effets bénéfiques se retrouvent au niveau de la gestion des conflits et désengorge les tribunaux de toute une série de petits délits.

Mais rétablir la confiance, c'est faire le choix politique d'assumer la complexité des réponses à apporter. Le message politique délivré ces dernières années par Nicolas Sarkozy en matière de sécurité ne varie pas et sa force réside dans sa simplicité outrancière. Le discours s'est militarisé, le policier devant *reconquérir des territoires*, la police devenant une *force projetable*. L'illustration en est donnée par la doctrine qui a présidé à la création des UTeQ chargées d'intervenir dans des formes

qui se rapprochent du mode opératoire d'une police de proximité, appuyée en cas de conflit par une *task force* constituée par les CDS.

La gauche devra au contraire démontrer, parmi les mesures qu'elle prendra, qu'une politique de sécurité efficace ne passe ni par un affrontement entre justice et police, ni par l'opposition des institutions en charge de la politique de sécurité. Les relations entre le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur, celles entre les magistrats et les policiers, doivent être pacifiées, après huit ans d'une politique de communication qui a consisté essentiellement à montrer du doigt le laxisme de l'institution judiciaire et de ses magistrats. Le durcissement des lois pénales, selon l'adage qui voudrait que « plus on durcit, plus cela dissuade », ne fonctionne pas.

La gauche devra ainsi éviter l'écueil de la surenchère, caractérisée par un discours qui ne porte que sur les moyens supplémentaires à mettre en œuvre, sans avoir défini les priorités, les objectifs et fait un recensement précis des besoins. Rien ne serait plus contre-productif, en termes de résultats, qu'une approche purement quantitative qui ignorerait les contraintes qui pèsent sur les finances publiques, et qui conduirait à promettre toujours plus et à dégager ces moyens avec de grandes difficultés, une fois les effets d'annonce passés.

Pour autant, la gauche, dans l'éternel face-à-face entre délinquants et policiers, devra après dix ans d'opposition, savoir tenir un discours de fermeté qui rassure les policiers qui ont besoin de se sentir soutenus, sans renier ses valeurs et sans céder, vis-à-vis de l'opinion, à

la tentation de s'engager dans de vaines polémiques avec les magistrats. Le chemin est étroit.

En d'autres termes, la gauche devra incarner la sécurité. Le défi auquel elle sera confrontée sera moins celui de la reconquête des territoires (au sens militaire) que celui de la réaffirmation d'une présence policière dans les quartiers en difficulté, et à l'écoute et au service des préoccupants des habitants. Les policiers ne sont, certes, ni des assistantes sociales, ni des animateurs de quartier. Mais ils ne peuvent s'affranchir et sont partie intégrante d'une réalité sociale qui fait partie de leur travail au quotidien. Il faut trouver un juste équilibre – ce qui demandera du temps – avant de proposer la réponse la mieux adaptée.

La territorialisation de la sécurité à travers un mode de gouvernance démocratique modernisé doit constituer une priorité. Il faut redéfinir la place des élus et en particulier celles des maires en matière de sécurité. Il faut ensuite refonder la formation des policiers, préalable indispensable pour *ré-humaniser* la police de sécurité, rétablir son lien avec la population, notamment grâce à une police généraliste et non divisée en plusieurs spécialisations. Dans les zones urbaines enfin, il faut développer une politique de fidélisation des effectifs, dont chacun sait qu'elle aura un coût, si elle veut réussir.

COLLECTION DIRIGEE PAR GILLES FINCHELSTEIN
ET LAURENT COHEN

ISBN :978-2-36244-044-1

© EDITIONS FONDATION JEAN-JAURES

12 CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS

www.jean-jaures.org

Réalisation : REFLETSGRAPHICS
Achévé d'imprimer par l'imprimerie TORI

AVRIL 2012

Repenser l'action publique

Alors que la crise montre l'urgence de repenser la régulation du capitalisme financier et le rôle de l'Etat, donnant raison aux solutions préconisées par les sociaux-démocrates, ceux-ci semblent à la peine.

Issue des réflexions de long terme d'un groupe composé de personnalités diverses, cette étude propose de donner un sens à une nouvelle social-démocratie, héritière de son histoire et adaptée aux défis du monde contemporain. Une social-démocratie qui redonne tout son poids à l'action publique et refuse la résignation.



Julia Cagé

Normalienne, économiste à l'Ecole d'économie de Paris et à l'Université de Harvard.

Ismaël Emelien

Titulaire d'un mastère spécialisé en Affaires publiques, consultant.

MAUD ARNOV, PHILIPPE ASKENAZY, MAYA BACACHE-BEAUVALLET, ETIENNE CHANTREL, DANIEL COHEN, NICOLAS FAUCHER, OLGA LORAME, FLORIAN MAYNERIS, PHILIPPE ROMAN, CÉCILE VALADIER.



ISBN : 978-2-36244-044-1
12 €