
EN TEMPS RÉEL

Association pour le débat et la recherche

les cahiers

**Programmes électoraux :
une grille de lecture économique**

Philippe Aghion & Anne-Laure Piganeau

La campagne pour les élections présidentielles de 2007 a commencé très tôt. Les candidats ont, dès le début, mis sur la table une série de propositions (plus ou moins) concrètes illustrant leurs programmes. La première étape de l'analyse a pris la forme d'une querelle d'experts sur le chiffrage : coût des allègements fiscaux ou des dépenses supplémentaires envisagées, estimation du creusement du déficit qui en résulterait, mise en rapport avec les politiques annoncées par les uns et les autres sur les prélèvements obligatoires et la dette publique.

Il est très rapidement apparu que cette approche, bien que nécessaire et salubre, passait à côté de l'essentiel : l'évaluation de l'impact économique des mesures, leurs conséquences sur la croissance, l'emploi, les grands équilibres, dans une approche dynamique. Et le débat s'est, pour l'essentiel, arrêté là.

Le présent cahier a l'ambition de permettre à ses lecteurs de franchir l'étape suivante du raisonnement, et de mettre en perspective les différents catalogues de mesures des candidats (ils sont tous désormais facilement accessibles, dans de nombreuses publications, ou sur des sites internet dédiés) au regard des enjeux essentiels de la politique économique.

Il part de prémisses simples. Contrairement à ce qui se dit trop souvent, les enjeux essentiels sont connus, et les paramètres clefs de ces enjeux aussi. La science économique est désormais capable de les identifier et de les hiérarchiser. Elle sait que l'enjeu de tous les enjeux est le gain de croissance économique. Elle sait aussi que, aux niveaux de productivité élevés qui sont déjà ceux de la France, seul un petit nombre de leviers peut avoir un impact significatif pour accélérer la croissance. Ils concernent l'éducation, la mobilité du travail, la concurrence sur les marchés des produits, l'accès au crédit et au financement, la dette publique.

La méthode qui permet d'avancer efficacement est, elle aussi, connue : entre la « britannique » et la « nordique », seule la seconde peut espérer réussir en France. Mais elle suppose une mise en œuvre coordonnée et ambitieuse de plusieurs chantiers de grande ampleur, qui permettra d'atteindre effectivement les effets désirés et à chacun de se convaincre que tous en sortiront gagnants.

A chaque lecteur de lire au vu de cette grille d'analyse les programmes des candidats, et de se faire son opinion. C'est possible. A vous de jouer.

***Philippe Aghion**, professeur à Harvard, économiste de la croissance, est l'un des représentants de cette brillante école française d'économistes qui tirent de leurs recherches théoriques et empiriques des conclusions utiles à l'action. **Anne-Laure Piganeau**, ingénieur du corps des ponts, fut sous sa direction research assistant à Harvard. Ils présentent ici une synthèse qui peut servir de grille de lecture pour les enjeux qui se joueront dans les prochaines semaines, et dont les conséquences dessineront le visage de l'économie française pour les années à venir.*

Les auteurs remercient vivement Gilles de Margerie pour ses commentaires pertinents et sa relecture attentive, ainsi que Jacques Delpla et Romain Rancière pour les précieuses données qu'ils ont partagées.

SOMMAIRE

QUELLES REFORMES POUR RELANCER LA CROISSANCE	4
Réformer l'éducation supérieure	5
Libéraliser le commerce et la distribution	5
Flexibiliser le marché du travail et sécuriser le parcours professionnel en améliorant la confiance	6
Réformer le secteur bancaire et financier	8
DEUX APPROCHES POUR REFORMER	9
FINANCER LES REFORMES STRUCTURELLES	9
Le coût de la réforme de l'éducation supérieure	10
Compenser les perdants de la réforme du commerce et de la distribution	10
Financer la flexsécurité	11
Quel coût pour réformer le secteur bancaire ?	12
CONCLUSION : COMMENT FINANCER ET ORGANISER L'AGENDA DE REFORMES ?	13
BIBLIOGRAPHIE	15

Alors que s'ouvre officiellement la campagne présidentielle, comment penser le processus de réforme en France ? Quels sont les chantiers prioritaires à engager ? Doit-on tout réformer en même temps ? Y-a-t-il un ou plusieurs sentiers de réformes praticables et compatibles avec nos contraintes financières ? Comment les différents programmes présidentiels abordent-ils ces questions ?

Le critère d'efficacité que nous proposons pour répondre à ces questions est le gain de croissance qu'un programme de réformes peut générer, et le rapport entre ce gain et le coût de mise en oeuvre du programme. Le terme « coût » ne fait pas simplement référence au coût administratif de préparation et de vote de la réforme, mais davantage à son coût social ou politique, et en particulier aux dépenses nécessaires pour surmonter les oppositions majeures à la réforme.

Pourquoi choisir la croissance comme critère ultime d'évaluation des réformes ? Une première raison est qu'il y a un véritable déficit de croissance en France par rapport aux autres pays industrialisés : au cours des cinq dernières années, le PIB français a crû à une moyenne annuelle de 1.5%, contre plus de 2% dans les autres pays de l'OCDE. Une seconde raison est qu'un tel déficit rend difficile la préservation de notre modèle social, en particulier le financement de notre système de santé, de nos retraites, et de nos différents systèmes d'assurance et de formation. Une troisième raison est que notre déficit de croissance va de pair avec le déclin du poids économique de la France dans le monde, à commencer par la détérioration de nos exportations et la perte de leadership dans des secteurs comme l'informatique ou les bio-technologies. Enfin, et c'est à nos yeux la considération la plus importante, penser en terme de stratégie de croissance permet de se confronter aux problèmes sociaux majeurs de la société française, à savoir : le chômage, l'absence de mobilité sociale (le capitalisme d'héritiers pour reprendre l'expression de Thomas Philippon), et l'état préoccupant des relations entre employeurs et employés.

QUELLES REFORMES POUR RELANCER LA CROISSANCE ?

Une recherche en cours, effectuée pour le Conseil d'Analyse Economique, utilise des comparaisons statistiques entre pays ou entre secteurs industriels afin d'identifier les principales sources d'augmentation de notre croissance potentielle. De façon étonnante, parmi de nombreux candidats seuls quelques indicateurs, en très petit nombre, émergent comme porteurs de véritables leviers de croissance. Plus précisément, étant donné le niveau de productivité déjà atteint par la France, les analyses statistiques font apparaître cinq principales sources d'augmentation de notre croissance potentielle : (1) l'éducation supérieure ; (2) la libéralisation du marché des produits ; (3) la mobilité du travail ; (4) l'accès au crédit et au capital à risque ; (5) la réduction de notre dette publique, toutes choses égales par ailleurs.

Dans toute tentative de réforme, la principale difficulté est de passer des analyses statistiques à la réalité. En particulier, quel est l'état des lieux dans chacun des quatre premiers domaines d'action et comment peut-on concrètement faire changer les choses ? Enfin, comment peut-on concilier réformes structurelles et baisse de la dette publique ?

Réformer l'éducation supérieure

La publication du fameux classement de Shanghai (lequel prend en compte le volume et l'impact des publications ainsi que l'attribution de prix Nobel) a contribué à une prise de conscience quasi unanime de l'urgence à réformer notre système d'enseignement supérieur. En particulier il apparaît que la meilleure université française n'arrive qu'en 70ème position dans ce classement. En effet, la France enregistre une baisse constante de ses parts mondiales en matière de brevets et de publications scientifiques. On lui reproche également ses mauvais résultats en terme de débouchés et de carrières pour ses étudiants, ainsi qu'une absence de passerelles entre recherche fondamentale et applications industrielles.

Dans ce domaine, nos carences sont évidentes. Il y a tout d'abord un déficit en matière de dépenses : les Etats-Unis, dont les universités caracolent en tête de classement, consacrent 3 % de leur PIB à l'enseignement supérieur, alors que la France n'y consacre que 1.2 %. Mais il y a davantage. Une étude en cours, commanditée par le think tank européen « Bruegel », fait apparaître que les pays européens les mieux classés par Shanghai ont des universités qui bénéficient d'une large sinon totale autonomie en matière non seulement d'embauche de professeurs, mais également de salaires et d'allocation de fonds de recherche. Il ne s'agit donc pas uniquement d'augmenter les dépenses pour rendre nos universités plus compétitives, il est également nécessaire d'améliorer la gouvernance de nos universités.

De fait, financement et gouvernance sont indissociables : il faut octroyer une autonomie de décision aux universités, en leur laissant la liberté de choisir leurs professeurs, et en même temps leur donner les moyens leur permettant de faire des offres compétitives aux meilleurs professeurs, ceux-la même qui, de par la qualité de leurs travaux, ont de fortes chances de recevoir des propositions attrayantes d'autres universités européennes ou américaines. Il faut en outre encourager l'évaluation (le « benchmarking ») des universités tant en matière de publications que de placement des étudiants sur le marché du travail. En même temps, il convient de se donner les moyens de récompenser les bonnes performances dans ces deux dimensions, et d'aider les universités qui cherchent à s'améliorer et proposent des plans prometteurs pour atteindre leurs objectifs.

Libéraliser le commerce et la distribution

Le marché français du commerce et de la distribution est très réglementé. Par exemple, dans le secteur du commerce de détail, la France est le pays de l'OCDE ayant le plus de barrières à l'entrée et à la concurrence. Or ce secteur est de fait sous-dimensionné par rapport aux pays européens voisins. Jacques Delpla et Charles Wyplosz estiment ainsi que si le secteur français du commerce et des services avait la même taille relative qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni, environ 1.2 millions d'emplois supplémentaires seraient créés.

Les lois Royer (1973) et Raffarin (1996) sur l'urbanisme commercial, et la loi Galland (1996) sur la concurrence avaient pour but de protéger les petits commerces, mais elles ont surtout eu pour effet de restreindre la concurrence entre grandes surfaces. Ainsi, d'après l'INSEE, le taux de marge économique du grand commerce alimentaire est passé de 21 % à 33 % entre 1996 et 2002, alors qu'il demeurerait stable dans le reste de l'économie. La grande distribution, forte de la faible concurrence, a pu imposer ses prix à ses clients comme à ses fournisseurs. Le manque de concurrence a ainsi permis aux commerces en place de fixer des prix élevés (+7 % d'augmentation « réelle » des prix de l'alimentaire en France par rapport à

l'Union Européenne, en cumulé entre 1996 et 2003), entraînant une diminution du pouvoir d'achat des consommateurs (ponctionnant par exemple 9 milliards € environ sur le budget des ménages en 2003) et donc de la croissance.

Quelles sont ces lois et quels sont leurs effets ? Les lois sur l'urbanisme commercial rendent très difficile l'ouverture de surfaces supérieures à 300m². Elles n'ont ainsi pas empêché l'augmentation des surfaces commerciales (en particulier dans la grande distribution), mais ont en revanche bloqué l'arrivée de nouvelles marques concurrentes, notamment des hard discounters. Selon Philippe Askenazy et Katia Weidenfeld, la France présente ainsi en 2006 une des plus faibles parts de marché de ce type de commerce en Europe : 13 %, contre 40 % en Allemagne, 50 % en Norvège et 35 % en Belgique. Ces lois épargnent donc aux commerces existants la confrontation à de nouveaux concurrents innovateurs, faisant ainsi des grands groupes français des rentiers. Ceux-ci peuvent fixer des prix élevés, sans incitation à innover, et au final le consommateur perd en pouvoir d'achat.

En outre, ces lois ont de réelles conséquences sur l'emploi : le hard discount embauchant surtout une main d'œuvre non qualifiée, ces lois réduisent les opportunités d'emplois pour cette catégorie très touchée par le chômage. Marianne Bertrand et Francis Kramarz estiment ainsi que sans ces lois, les grandes surfaces de ventes alimentaires auraient été de 30 % supérieures, et l'emploi dans le commerce alimentaire d'environ 3 % supérieur. On voit donc que ces politiques qui prétendent défendre l'emploi à travers la défense du petit commerce sont en réalité contre-productives de ce point de vue.

Parallèlement, la loi Galland interdit la revente à perte et la discrimination tarifaire. Elle a pour conséquence que les hypermarchés vendent aussi cher que les magasins de centre-ville, mais que la grande distribution négocie des marges arrières estimées à 30 % du prix net facturé par les fournisseurs, ce qui est autant d'amputé au pouvoir d'achat des consommateurs. En France, les prix de produits de grande consommation peuvent ainsi être très supérieurs à ceux des mêmes produits dans les pays voisins (cf. Rapport Canivet 2004). La loi Dutreil en 2005 et une légère reprise de la croissance des surfaces discount ont cependant permis une légère baisse des prix alimentaires, mais celle-ci reste encore partielle.

Réformer le secteur des services et du commerce aurait un impact conséquent sur le PIB français. D'après une étude du FMI de 2005, si la concurrence en France était semblable à celle de Grande-Bretagne ou des pays scandinaves, le PIB français serait supérieur de 5.8 % dans 15 ans. Jacques Delpla et Charles Wyplosz estiment même qu'une libéralisation du marché des services et du commerce engendrerait un effet cumulé sur la richesse du pays sur 15 ans de plus de 40 % du PIB d'aujourd'hui, soit 770 milliards €.

Ainsi, le contrôle à l'entrée par l'Etat n'est pas une formule efficace pour garantir le bon développement de la distribution. En particulier, il conviendrait d'abroger les lois Royer et Raffarin et de permettre la liberté d'implantation des surfaces commerciales, qui seraient seulement soumises aux contraintes d'urbanisme et d'architecture communes à tout autre établissement.

Flexibiliser le marché du travail et sécuriser les parcours professionnels en améliorant la confiance

Les indicateurs OCDE sur la réglementation du marché du travail font apparaître un degré de rigidité plus grand en France que dans les autres pays développés. Devant la

complexité et les contraintes de la législation française, et les difficultés de licenciement qu'elle induit, les entreprises hésitent à embaucher. Il est donc plus difficile pour le chômeur de retrouver un emploi stable, de sorte que le travailleur français finit par souffrir davantage d'insécurité et de précarité.

Mais il y a plus. Dans un remarquable ouvrage intitulé « Le capitalisme d'héritiers », Thomas Philippon montre : (1) que les relations entre employeurs et employés sont plus mauvaises en France que dans la plupart des autres pays du monde ; (2) que la satisfaction des employés au travail est par conséquent plus faible en France qu'ailleurs ; (3) que cela, au moins autant que les rigidités sus-mentionnées, explique les taux d'emploi plus faibles en France que dans les autres pays industriels. Thomas Philippon va plus loin, et associe la méfiance entre employeurs et employés en partie au manque de promotion interne au sein des entreprises.

Flexibiliser le marché du travail, ce n'est donc pas seulement permettre aux entreprises d'embaucher et de licencier plus facilement. Le défi d'une bonne réforme du travail, c'est de faire en sorte que le mot « flexibilité » ne soit plus synonyme de précarité et de déqualification, avec des travailleurs sans cesse soumis au risque d'une perte de revenu lié à la perte du travail, mais qu'il devienne synonyme de qualification et de promotion sociale.

Bien qu'il ne soit évidemment pas transposable en tant que tel, le modèle danois de flexsécurité offre une solution très attrayante pour relever ce double défi. En même temps qu'il octroie une liberté totale d'embauche et de licenciement pour les entreprises, le schéma danois prévoit une forte indemnisation du chômage, conditionnelle à l'obligation de chercher un travail ou de suivre une formation professionnelle. Ainsi, le chômeur danois reçoit 90 % de son dernier salaire (avec un maximum de 1900€/mois) pendant une durée maximum de 4 ans. Le chômage étant de plus courte durée, grâce à la fluidification du marché, et étant mieux indemnisé, il n'est plus synonyme de paupérisation. Enfin, la sévérité du contrôle de la disponibilité des chercheurs d'emploi, et l'obligation de chercher activement un travail ou de suivre une formation professionnelle réduisent le nombre d'abus de l'assurance chômage et la rendent très efficace. Le chômeur n'a ainsi pas le droit de refuser plus de 3 offres, pour peu qu'elles n'exigent pas un déplacement quotidien déraisonnable.

Le Danemark propose ainsi un modèle « win-win » où les entreprises gagnent en flexibilité et où les employés gagnent en sécurité dans leur parcours professionnel et en garantie de revenu. Robert Boyer résume très bien la particularité du Danemark qui est « d'avoir résisté aux tentations d'une protection durable des emplois existants et favorisé au contraire la rapidité du redéploiement de la main d'œuvre entre entreprises ». Ainsi, le Danemark a le plus haut taux de mobilité de main d'œuvre, avec un turnover de 30 % chaque année, et son taux de chômage de longue durée n'est que de 1 %.

La force du modèle danois, selon Robert Boyer, est aussi de coordonner trois dispositifs complémentaires : un droit du travail flexible, un régime d'indemnisation du chômage généreux, et une politique active de l'emploi. Son succès n'est pas dû à une seule mesure, mais à la recherche d'une synchronisation entre ces trois institutions. Ce compromis n'est faisable qu'à travers l'intervention forte de l'Etat. Il est aidé en cela par le fort taux de syndicalisation (80%) qui permet la centralisation des négociations collectives clés et une décentralisation de leur mise en œuvre, ainsi que par une claire division des rôles d'intervention du législateur, des institutions de l'assurance chômage, des entreprises et des syndicats d'employés.

Ce modèle explique l'efficacité de l'allocation de la main-d'œuvre et la faible segmentation du marché du travail danois. Et il fonctionne puisque le taux d'emploi y est un des plus élevés au monde et le chômage très inférieur à la moyenne européenne.

Réformer le secteur bancaire et financier

Des études récentes (par Scarpetta et co-auteurs) montrent que la croissance française souffre d'un manque de dynamisme dans le secteur des entreprises : cela se traduit à la fois par un renouvellement insuffisant de notre parc d'entreprises (celles qui dominent le paysage industriel aujourd'hui sont à peu près les mêmes que celles qui le dominaient il y a vingt ou trente ans), et par une croissance insuffisante de la taille de nos entreprises. Et il se trouve que la raison principale de ce manque de dynamisme, n'est pas tant l'existence de rigidités sur le marché du travail que le manque d'accès de nos entreprises au crédit et aux marchés boursiers. En effet, les banques hésitent à prêter aux nouvelles entreprises, et en particulier aux entreprises innovantes. Pourquoi cette attitude timorée de la part de notre secteur bancaire ?

Peu d'études comparées ont été réalisées à ce jour sur l'accès au crédit bancaire des entreprises. Tentons néanmoins d'évoquer les différentes causes possibles de la prudence excessive de nos banques.

L'un des facteurs invoqués par les organisations internationales (FMI, OCDE...) est le manque de concurrence dans ce secteur. Il apparaît en effet que notre secteur bancaire est plus concentré, et, de ce fait, sans doute moins concurrentiel qu'aux Etats-Unis. C'est ainsi que les 3 plus grandes banques commerciales françaises détiennent 73 % du marché, contre 31 % aux Etats-Unis. Or une étude récente de Jeremy Stein et co-auteurs sur des données américaines, montre que les grandes banques ont une attitude plus conservatrice que les petites banques de proximité en matière de prêt aux nouvelles entreprises. Il conviendrait donc d'encourager la concurrence du secteur bancaire français, et d'étudier de quelle manière une modification de la législation permettrait d'abaisser les barrières à l'entrée du secteur.

L'attitude timorée de notre secteur bancaire pourrait également résulter des difficultés rencontrées par les organismes de crédit à recouvrer leurs créances, en cas de défaillance des entreprises débitrices, comme l'évoque l'étude de Hart, Schleiffer et co-auteurs. Il conviendrait ainsi d'étudier plus précisément la législation française en matière de faillite, et de la comparer à celle de nos voisins.

Enfin, les hésitations du secteur bancaire peuvent être également dues à la pénurie française en matière de « co-financement » dans la prise de capital « à risque ». Les banques sont d'autant plus encouragées à prêter qu'elles partagent ce risque avec d'autres supports financiers. Il convient ainsi de développer le capital à risque et le nombre des « business angels », lesquels demeurent à des niveaux très inférieurs aux niveaux américains ou britanniques. On compte en effet 600 « business angels » en France contre 60 000 en Grande-Bretagne, et l'investissement en capital à risque est légèrement inférieur à 0,5 % PIB aux Etats-Unis alors qu'il est inférieur à 0,15 % en France. Les mesures d'incitation à la prise de capital « à risque » doivent ainsi faire l'objet d'une véritable étude de la part du gouvernement.

La question du financement des petites et moyennes entreprises par les banques, les investisseurs privés et le marché, et de l'ensemble des éléments d'environnement économique

qui limitent leur croissance et leur capacité à se développer est cruciale pour l'avenir. Les raisons des écarts constatés entre la France et les grands pays comparables ne sont pas bien analysées. Une priorité de la politique économique devrait être de les identifier, et d'agir, avec des moyens importants, pour y remédier. Les nombreuses tentatives faites par tous les gouvernements depuis au moins vingt ans pour aller dans ce sens n'ont pas abouti à des résultats probants. Sur la base d'un diagnostic approfondi, c'est sans doute vers un changement d'échelle ou de nature des remèdes qu'il faut aller.

DEUX APPROCHES POUR REFORMER

Au risque de schématiser quelque peu, mais aussi par souci pédagogique, on peut vouloir présenter le débat présidentiel en France comme un affrontement entre différentes visions des réformes à accomplir et de la façon de les engager. Il y a d'un côté ce qu'on pourrait appeler une approche « britannique » de la réforme, à savoir par décret et sans gros effort pour compenser les perdants, notamment parmi les employés. Cette méthode a déjà été essayée dans notre pays, en particulier par Alain Juppé en 1995, et elle a notoirement échoué : l'opposition massive à ces réformes a obligé le gouvernement à se rétracter, et l'ère Chirac est maintenant perçue, à la fois en France et à l'étranger, comme une période d'inertie en matière de réformes. La crise du CPE du printemps 2006 offre un autre exemple de l'inadéquation de la méthode britannique à la situation française. Les jeunes qui se sont massivement opposés à la réforme ont largement bénéficié du soutien de la population, ce qui a forcé le gouvernement à retirer son projet et lui a du même coup ôté tout crédit pour procéder à d'autres réformes. En imposant le changement par la force, le gouvernement a réduit davantage la confiance entre partenaires sociaux, base indispensable à la réussite de toute réforme.

Comment réformer sans réduire la confiance entre partenaires sociaux ? C'est l'approche « nordique » de la réforme, qui consiste à ce que l'Etat s'interpose comme médiateur, entre les acteurs sociaux. Elle suppose que la réforme soit négociée, que des concessions soient faites par les uns et les autres pour aboutir à un accord meilleur que le statu quo, et peut impliquer, dans certains cas, que la remise en cause d'avantages considérés comme acquis soit indemnisée. Le modèle danois de flexsécurité offre une bonne illustration de cette approche : l'Etat récompense les employés et entreprises qui jouent le jeu, et pénalise ceux qui abusent du système. L'intervention de l'Etat permet ainsi d'imposer un système efficace de responsabilités et d'incitations partagées entre les différents acteurs concernés : le travailleur, le chômeur, l'entreprise et l'Etat.

Comment appliquer cette approche nordique pour mettre en oeuvre l'ensemble des réformes identifiées plus haut comme nécessaires à la reprise de notre croissance ? Et comment concilier l'idée de compensation avec les contraintes financières imposées par l'engagement, à la fois de ne pas augmenter notre dette publique et de ne pas augmenter le volume total de prélèvements ?

FINANCER LES REFORMES STRUCTURELLES

De façon rationnelle et pragmatique, la meilleure façon de faire passer une réforme sans déclencher de protestations qui conduisent le gouvernement à abandonner la réforme ou à la vider de son contenu, est de conquérir l'accord de ceux qui sont susceptibles de bloquer la réforme. C'est ce que l'on pourrait appeler : la modernisation économique et sociale négociée.

Dans un excellent ouvrage intitulé « La Fin des Privilèges », Delpla et Wyplosz proposent une idée simple : « pour réformer, il faut racheter les privilèges ». L'idée de base est qu'à partir du moment où une réforme est économiquement efficace, elle augmente le surplus total généré, et ainsi, une partie du surplus peut être consacrée à compenser les perdants potentiels, tout en laissant un surplus résiduel pour les autres. D'aucuns peuvent juger injuste de rembourser des avantages qui n'ont pas d'autre raison d'être que celle d'exister déjà. Pourtant, ces avantages ont été acceptés soit en pratique, soit par la loi, et sont ainsi considérés par ceux qui en bénéficient comme des « droits acquis ». Les personnes profitant de ces avantages, les ont « achetés », dans ce sens où elles ont choisi tel métier ou telle stratégie en prenant en compte cet avantage comme une donnée, et ont signé le contrat en connaissance de cause. Le coût de cet avantage est d'ailleurs souvent lourd. Les fonctionnaires par exemple choisissent souvent un emploi inférieur à leur niveau de qualification, en échange d'un emploi garanti, et on ne peut leur enlever ce statut sans les indemniser. Bien entendu, ces compensations ne concerneraient pas les entrants sur les différents marchés postérieurs à la réforme. En effet, une fois la réforme mise en oeuvre, ces derniers ont choisi d'entrer sur le marché en ayant eu connaissance de la disparition des anciens avantages, et ils ne peuvent par conséquent légitimement prétendre à des compensations.

Le coût de la modernisation négociée peut être jugé élevé, et de fait il nous semble que plusieurs réformes structurelles peuvent être engagées à des coûts sensiblement plus bas que ceux estimés par Delpla et Wyplosz. De plus, ces coûts sont en partie finançables par emprunt, lequel sera remboursé grâce à la croissance générée par ces réformes.

Le coût de la réforme de l'éducation supérieure

Dans le rapport Aghion-Cohen pour le Conseil d'Analyse Economique sur « Education et Croissance » (2003, Documentation Française), il est proposé de ne pas toucher aux avantages acquis, mais plutôt de réformer à la marge en utilisant les financements supplémentaires dans l'éducation supérieure pour améliorer le fonctionnement des universités et de la recherche. Un consensus est maintenant à peu près établi sur la nécessité d'augmenter nos dépenses en éducation supérieure d'environ 1 % de PIB d'ici cinq ans. Ces dépenses doivent aller de pair avec des changements dans la gouvernance des universités. Celles-ci doivent devenir plus autonomes, libres en particulier de choisir leurs professeurs et d'utiliser les fonds supplémentaires pour pouvoir attirer les meilleurs. De manière plus générale, les dépenses supplémentaires doivent être consacrées à améliorer les incitations des universités à viser l'excellence dans les publications, et à s'investir en même temps davantage dans la carrière de leurs étudiants.

Compenser les perdants de la réforme du commerce et de la distribution

Libéraliser le secteur du commerce et de la distribution aura sans doute pour conséquence de faire baisser la valeur artificiellement élevée des fonds de commerce des petits commerçants, et peut également faire baisser le cours des actions des grands groupes de distribution.

Cependant, il ne nous apparaît pas nécessaire de dédommager les actionnaires de la grande distribution et ce pour deux raisons : le coût du dédommagement serait trop onéreux, et leur opposition n'est pas trop dangereuse politiquement, à l'aune de la rentabilité élevée

qu'ils ont connue pendant des décennies. En effet, les conséquences de la libéralisation du secteur sont absorbables par la grande distribution, en quelques années, sans difficultés majeures.

Pour les petits commerces, en revanche, Askenazy et Weidenfeld proposent de reventiler les 600 millions € produits annuellement par la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, en faveur de la modernisation, de la création et de l'expansion du petit commerce, notamment dans les zones que ce dernier a désertées.

Au total, le coût d'abroger les lois Royer, Raffarin et Galland demeure limité. Et il faut le rapprocher de l'impact très important que cette réforme peut avoir sur l'emploi, et particulièrement sur l'emploi non qualifié, contrairement à l'illusion tenace qui veut que ces lois protègent l'emploi. C'est, en fait, la valeur de certains fonds de commerce qu'elle soutient artificiellement.

Financer la flexsécurité

Les travailleurs en CDI sont en première analyse les perdants apparents de la réforme proposée précédemment. En effet, pour eux, la réforme est synonyme de perte de la protection anti-chômage dont ils jouissent avec la régulation actuelle. Cependant c'est aussi l'ensemble de la population active qui se sent menacée par la précarité du travail. Si l'on veut que la réforme soit acceptée, il convient donc d'offrir une assurance anti-chômage permanente, généreuse et universelle, associée à une aide efficace à la recherche d'emploi. Cette indemnisation doit viser à assurer chaque travailleur contre les conséquences adverses de l'augmentation du risque de chômage induite par la réforme.

S'inspirant de la flexsécurité danoise, Delpla et Wyplosz proposent une réforme en trois volets :

Chaque chômeur disposerait d'un suivi et d'une aide personnalisés et efficaces, que la France peut transposer des modèles scandinaves. Ceci demanderait un investissement important pour améliorer la performance de l'ANPE. Il suffirait pour le financer, de redéployer une partie des dépenses actuelles de formation professionnelle (20 milliards € dont 15 milliards pris en charge directement par les entreprises).

Chaque demandeur d'emploi (et non plus les seules personnes actuellement éligibles) aurait droit à une assurance chômage de 90 % du dernier salaire (contre 73 % actuellement), plafonnée à 90 % du salaire médian.

Enfin, pour que les travailleurs se sentent réellement protégés, cette assurance chômage ne serait pas versée après le licenciement, mais dès le lancement de la réforme, sous forme d'un Crédit Assurance Chômage, proche de ce qui se fait déjà en Autriche. Chacun verrait son compte d'assurance chômage crédité d'un mois d'assurance chômage par année de travail restant jusqu'à la retraite prévue, et ce Crédit Assurance pourrait être utilisé durant toute la vie professionnelle, en cas de licenciement ou de départ volontaire. Ce serait ainsi un instrument de « fluidification » bénéfique au marché : le travailleur serait encouragé à chercher un emploi plus en phase avec ses préférences, ce qui favoriserait la productivité du travail. Lors du départ à la retraite, la moitié du Crédit restant serait reversé au travailleur sous forme de capital, incitant ainsi le travailleur à vouloir « économiser » son crédit et à ne pas abuser du système.

Les estimations de Delpla et Wyplosz montrent que sur 15 ans, la transition vers la flexsécurité en France engendrerait un surcoût total pour l'UNEDIC de 70 milliards € (3.8 % du PIB actuel), ce qui est raisonnable, comparé aux 83 milliards €/an que l'Etat consacre actuellement à la politique de l'emploi et de la formation. Le financement de cette transition se ferait en transférant 5 milliards €/an pendant 15 ans à l'UNEDIC, sur les 15 milliards € de dépenses annuelles de formation professionnelle des entreprises.

Bien entendu, le coût de l'indemnisation étant bien plus élevé au départ qu'après quelques années (le chômage ayant diminué), l'UNEDIC emprunterait au départ sur les marchés financiers, et se rembourserait au fur et à mesure grâce au transfert partiel des dépenses de formation professionnelle. Il sera donc nécessaire d'augmenter la dette publique au début, avant de la réduire ensuite. Nous reviendrons plus amplement sur ce point dans la conclusion.

Enfin, en contrepartie de la flexibilité, les entreprises françaises pourraient payer à chaque licenciement une indemnité fixe et une cotisation de solidarité proportionnelle au salaire annuel, ce qui permettrait d'endogénéiser en partie le coût que représente le licenciement pour la collectivité (principe du pollueur-payeur), et d'éviter des abus de la part des entreprises. Olivier Blanchard et Jean Tirole proposent également un système de bonus-malus qui prendrait en compte le taux de licenciement de l'entreprise, dans le même esprit que la cotisation de solidarité.

Quel coût pour réformer le secteur bancaire ?

Les obstacles que rencontrent les petites et moyennes entreprises pour financer leur croissance, et devenir de grandes entreprises, tiennent à ce que les banques ne se font guère concurrence pour les y aider, ainsi qu'à la difficulté que rencontrent les PME pour accéder à des fonds privés ou aux marchés de capitaux.

Plusieurs réformes doivent sans doute être conjuguées ici, pour atteindre une masse critique qui leur permette d'avoir enfin des résultats tangibles : renforcement des incitations à l'investissement dans le non-coté, notamment pour les diverses catégories d'investisseurs institutionnels, en particulier les compagnies d'assurances ; extension large de régimes fiscalement favorables au capital risque, à tous les stades de développement des entreprises ; développement des moyens d'Oseo et des institutions qui lui sont liées. Les données sur le financement bancaire de la création et de la croissance des entreprises devraient être rassemblées et publiées par un Observatoire permettant de faire jouer plus activement la concurrence entre banques. L'accès de nouveaux entrants à ce métier devrait être facilité.

Ces différentes réformes auraient un coût budgétaire significatif, mais à retour rapide sur investissement ; si elles conduisaient à une plus vive concurrence entre banques sur les conditions dans lesquelles elles financent les entreprises petites et moyennes, elles pourraient peser à la marge sur la rentabilité de ces activités, mais sans qu'il y ait lieu de prévoir des régimes d'indemnisation spécifiques, ces métiers devant conserver une rentabilité normale.

CONCLUSION : COMMENT FINANCER ET ORGANISER L'AGENDA DE REFORMES ?

Comment l'Etat peut-il mettre en oeuvre les réformes structurelles nécessaires, tout en maintenant la dette publique dans des limites raisonnables et sans augmenter la charge fiscale totale ?

On peut déjà énoncer une première conclusion : il serait malvenu de chercher à baisser immédiatement les prélèvements obligatoires, alors qu'il est nécessaire de financer ces réformes structurelles.

La seconde conclusion concerne l'échelonnement des réformes. Tout d'abord, les études statistiques en cours dans le cadre du Conseil d'Analyse Economique montrent que certaines réformes, comme la libéralisation des marchés de produits et celle du marché du travail, gagnent à être mises en oeuvre simultanément.

Plus efficace économiquement, cette stratégie de réformes simultanées sur les différents marchés, est sans doute également la plus acceptable politiquement : les citoyens directement affectés par les réformes structurelles auront en effet le sentiment qu'ils partagent les sacrifices avec d'autres. Et il est toujours plus facile de faire des efforts ensemble plutôt que d'avoir le sentiment d'être le seul à devoir se sacrifier. Enfin, si les réformes structurelles se font une à une, les intérêts catégoriels auront le temps de mobiliser l'opinion publique contre les réformes. Les petites réformes, introduites pas à pas, ne produisent pas assez d'effets positifs pour justifier le sacrifice. Cumulées aux autres réformes, en revanche, elles ont un effet suffisant et sont réparties sur plus de « gagnants ». Elles seront donc politiquement plus acceptables.

D'un autre côté, tout faire en même temps implique de compenser tous les perdants en même temps. Mais est-ce compatible avec notre contrainte budgétaire ? Notre discussion précédente suggère des moyens de résoudre ce dilemme. En particulier, nous avons avancé l'idée que le secteur du commerce pouvait être libéralisé à coût négligeable. De surcroît, cette réforme peut être engagée très rapidement. Le nouveau gouvernement pourra ainsi la mettre en chantier dès le début de son mandat.

Peu coûteuse, la libéralisation du secteur du commerce laissera au nouveau gouvernement une latitude intacte pour engager les deux autres chantiers, à savoir la réforme du système d'enseignement supérieur et la mise en oeuvre de la flexsécurité sur le marché du travail. La flexsécurité s'appliquera à tous les contrats en même temps et impliquera un coût initialement élevé (coût de la transition), mais qui est appelé à diminuer au cours du temps, à mesure que le chômage se résorbe et que la croissance redémarre. La réforme de nos universités comporte un volet « autonomie » qui requiert une vraie concertation avec les enseignants et les présidents d'universités, et un volet « financement ». Ce volet financement doit être organisé de façon à pouvoir à la fois récompenser les départements universitaires qui se distinguent par de bonnes performances de recherche, et en même temps aider les départements qui cherchent à améliorer leur qualité en proposant des projets de restructuration et d'embauche adéquats.

Enfin, le nouveau gouvernement devra lancer une étude approfondie des réformes nécessaires à la dynamisation du secteur bancaire et financier. Dans ce secteur, le processus sera plus long car il faut d'abord clairement identifier et quantifier les causes principales du manque d'accès au crédit des entreprises innovantes.

Mises en chantier dès le début du nouveau mandat présidentiel, les deux réformes les plus coûteuses, à savoir la restructuration de nos universités et la dynamisation de notre

marché du travail, prendront un certain temps avant de devenir pleinement opérationnelles et se traduire par des gains de croissance tangibles. Il est par conséquent difficilement imaginable que le programme de réformes puisse être engagé sans une augmentation initiale, soit de la dette publique, soit du volume des impôts comme l'ont fait les danois. Si maintenant nous choisissons de maintenir le volume total des prélèvements obligatoires, il sera alors impossible de nous engager sérieusement dans la réforme structurelle sans accepter une augmentation initiale de notre dette publique. C'est donc en moyenne sur la totalité du mandat quinquennal, et non pas année par année dès le début du mandat, que l'on pourra s'engager à maintenir puis à réduire notre dette, grâce aux gains de croissance générés par la réforme. Ceux qui dans le débat présidentiel insistent sur l'équilibre budgétaire et la réduction immédiate de la dette, nous paraissent ainsi verrouiller la possibilité d'un programme de réformes structurelles d'envergure. La réduction de la dette publique n'est pas une fin en soi. Elle doit être planifiée et coordonnée avec les autres réformes structurelles de façon à maximiser notre potentiel de croissance.

BIBLIOGRAPHIE

Philippe Aghion et Elie Cohen, « *Education et Croissance* », La Documentation Française, 2003.

Philippe Askenazy et Katia Weidenfeld, « *Les soldes de la Loi Raffarin, le contrôle du grand commerce alimentaire* », Collection du CEPREMAP, éditions rue d'Ulm, 2007

Robert Boyer, « *La Flexicurité danoise, Quels enseignements pour la France ?* » Collection du CEPREMAP, éditions rue d'Ulm, 2006

Jacques Delpla et Charles Wyplosz, « *La fin des privilèges – Payer pour réformer* », Collection TELOS, éditions Hachette littératures, 2007.

Thomas Philippon, « *Le capitalisme d'héritiers* », La République des Idées, Editions du Seuil, 2007.