



**FRANCE STRATÉGIE**

ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

2017  
2027

# ACTIONS CRITIQUES POUR UNE DÉCENNIE

Sous la direction de  
Michel Yahiel et Fabrice Lenglard

**2017-2027**

ACTIONS CRITIQUES POUR UNE DÉCENNIE

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

© Direction de l'information légale et administrative - Paris, février 2017  
ISBN 978-2-11-145409-5 - Reproduit d'après documents fournis.

# **2017-2027**

## **ACTIONS CRITIQUES POUR UNE DÉCENNIE**

*Sous la direction de  
Michel Yahiel et Fabrice Lenglard*



# INTRODUCTION

En septembre 2016, France Stratégie, laboratoire d'idées public, publiait le premier volet de son exercice de prospective intitulé *2017-2027, enjeux pour une décennie*<sup>1</sup>. En amont d'une échéance électorale majeure pour notre pays, ces treize notes thématiques visaient à fournir, dans les domaines de compétence de notre institution et de manière strictement non partisane, une analyse de la situation, un éclairage sur les enjeux prospectifs et un inventaire des grands arbitrages qui s'offrent à la nation pour les prochaines années. Cet ouvrage présentait les transitions majeures qui vont reconfigurer notre environnement, notre quotidien et nos rapports sociaux : transitions écologique et énergétique, révolution numérique, mutations du travail. Il soulignait combien l'environnement macroéconomique et le contexte européen sont aujourd'hui marqués par l'incertitude et le risque. Il mettait en lumière de multiples phénomènes de polarisation, entre territoires, sur le marché du travail, en termes de niveau de vie et de patrimoine, entre milieux sociaux, entre générations, selon l'origine. Autant de lignes de faille qui parcourent notre société et qui interrogent notre capacité à la réunifier autour d'un projet commun<sup>2</sup>. Enfin, ce premier volume soulignait l'urgence à investir pour dessiner notre avenir, ce qui suppose d'opérer des choix collectifs, tant du côté de la dépense publique que des prélèvements.

1. France Stratégie (2016), *2017-2027, enjeux pour une décennie*, Paris, La Documentation française.

2. Sur ce sujet, voir également France Stratégie (2016), *Lignes de faille, une société à réunifier*, octobre.

Pour préparer ces notes d'enjeux, France Stratégie avait consulté experts et administrations, sollicité réactions et critiques de spécialistes de chaque domaine et d'acteurs sociaux et associatifs. À la suite de la parution de ces notes, quelque 200 contributions publiées sur *francestrategie1727.fr* ont permis de continuer à accumuler un matériau très riche pour l'analyse. Des débats contradictoires ont été organisés à Paris, Gennevilliers, Grenoble, Lille et Toulouse, qui ont rassemblé élus, partenaires sociaux, acteurs de la société civile, experts et partenaires internationaux.

France Stratégie a choisi de prolonger l'exercice, en le poussant un cran plus loin. Avec ce deuxième volet, il s'agit d'identifier des « *actions critiques* », qui concourent aux objectifs larges recensés dans la première phase du travail mais qui portent sur des champs plus délimités et concrets, en proposant à chaque fois des options alternatives. Emblématiques des choix qu'il nous faudra opérer pour la décennie à venir, ces actions sont susceptibles d'induire de forts effets de levier pour transformer notre société. Ce volume rassemble ainsi quatorze actions critiques issues de la seconde phase de l'exercice 2017-2027, publiées sous forme de notes entre décembre 2016 et février 2017.

## ACCOMPAGNER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE

Alors que l'année 2016 a connu une forte hausse de la température moyenne, l'Accord de Paris conclu en décembre 2015 a fixé des objectifs ambitieux : contenir la hausse de la température de la planète sous les 2 °C et parvenir à la neutralité carbone dans la seconde moitié du siècle. Cependant, pour atteindre ces objectifs, il est impératif de diminuer les émissions mondiales de 30 % supplémentaires à l'horizon 2030 par rapport aux engagements pris par les différents pays.

En France, trois secteurs contribuent aux deux tiers des émissions de gaz à effet de serre : le transport routier, l'agriculture et le résidentiel-tertiaire. Nous avons approfondi la réflexion sur le premier secteur. Le

chapitre *Le véhicule propre au secours du climat* dessine deux chemins possibles pour parvenir au véhicule zéro émission. Le premier suppose de procéder par étape, en visant à l'horizon 2030 une voiture thermique peu émettrice et en renvoyant la généralisation d'une voiture zéro émission au-delà de 2050. Le second, plus radical, consiste à imposer rapidement un véhicule tout électrique, en interdisant la vente des véhicules thermiques dès 2040.

Le développement des énergies « propres » et l'aspiration de nombreux citoyens à adopter des comportements plus vertueux et plus sobres dans la consommation des ressources pointent en direction d'un deuxième levier à activer. Le chapitre *Énergie centralisée ou décentralisée ?* interroge la façon dont nous souhaitons faire évoluer notre système de production et de distribution électrique. Il décrit les avantages et inconvénients de trois grandes options. Le modèle de production centralisé actuel pourrait être ou bien conservé, ou bien remplacé par un modèle totalement décentralisé. À moins que la France n'opte pour un système hybride dans lequel coexisteraient un réseau centralisé et des boucles locales de taille diverse.

## **RATTRAPER LE RETARD FRANÇAIS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT NUMÉRIQUE**

La transition numérique continue à prendre de l'ampleur, bouleversant notre vie quotidienne et des secteurs d'activité de plus en plus nombreux. Au sein de l'Europe, la France ne se positionne pas à la pointe pour le développement numérique, alors même que les usages se sont considérablement étendus au sein de la population. Le cadre réglementaire, peu propice aux expérimentations, explique une partie de ce retard. L'insuffisant développement du capital-risque, indispensable pour financer les innovateurs, aussi.

Le chapitre *Répondre à l'innovation disruptive* souligne la nécessité pour l'État de prendre position face à la vague d'innovations qui déferle,

crée de nouveaux marchés et bouleverse l'économie de nombreux secteurs. Deux options s'offrent aux pouvoirs publics pour ouvrir le champ à l'expérimentation : fixer au préalable les bornes à l'intérieur desquelles les innovateurs peuvent tester leurs idées ou bien édicter des principes généraux et laisser les entreprises se lancer en les rendant seules et pleinement responsables de leurs actes. L'option retenue peut naturellement dépendre du champ considéré, mais des règles du jeu claires doivent être fixées. Dans les deux cas, une collaboration plus étroite entre entreprises et pouvoirs publics est nécessaire. En particulier, les entreprises doivent partager leurs données avec les administrations, pour que d'éventuelles mesures d'urgence puissent être prises, et pour que la réglementation puisse évoluer le moment venu, une fois tirées les leçons de ces expérimentations, de façon à accompagner la diffusion de l'innovation à grande échelle.

Un chapitre de l'ouvrage précédent, consacré aux enjeux de la décennie à venir, portait sur les grands axes qui devraient présider à la reconfiguration de la structure de notre fiscalité. Il soulignait en particulier que la taxation des revenus du capital se caractérise en France par un système complexe, très hétérogène suivant la nature du capital considéré, qui défavorise *de facto* l'appareil productif au profit de l'immobilier et de placements financiers plus sûrs, comme l'assurance-vie et l'épargne réglementée. Le chapitre *Mobiliser l'épargne pour le financement des startups* va plus avant sur un sujet crucial si l'on souhaite pousser la croissance potentielle du pays. Aujourd'hui, les startups à succès sont plus américaines et asiatiques qu'européennes. Cet écart dans la capacité à régénérer le tissu productif s'explique moins par la difficulté de la France et de l'Europe à faire éclore de jeunes entreprises innovantes que par la moindre capacité à les faire croître sur le territoire national. Or, en la matière, le développement du capital-risque est critique, car l'activité de ces jeunes pousses, sans passé bancaire, porteuses de nouveaux modèles d'affaires encore non rentables et dont la viabilité est difficile à évaluer, est inadaptée au circuit de financement classique par crédit bancaire. Une réforme fiscale, à taux de prélèvement obligatoire global inchangé, peut être un levier d'action puissant. Le choix porte alors sur

l'ambition qu'on souhaite lui donner : réforme globale de la fiscalité de l'épargne visant à harmoniser les taux d'imposition des revenus du capital, refonte et redéfinition de certaines niches fiscales pour mieux les cibler sur le capital-risque, ou modification à la marge du contenu des produits d'épargne réglementée existants.

## AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET ANTICIPER SES MUTATIONS

Le fonctionnement du marché du travail français reste aujourd'hui clairement insatisfaisant. Par rapport à un ensemble de pays européens comparables, la France fait moins bien sur le chômage, sur le taux d'activité et sur la qualité de l'emploi à la fois. Il faut trouver des leviers pour agir.

La politique de temps de travail est un levier possible. Pour qu'il soit efficace, encore faut-il s'entendre au préalable sur l'objectif premier qu'on lui assigne. Le chapitre *Quelle politique du temps de travail ?* appelle à cette clarification. Si l'on souhaite d'abord relever le taux d'activité, alors il faut favoriser le temps partiel et les cumuls formation-emploi pour les jeunes et emploi-retraite pour les seniors. Si l'on veut avant tout réduire durablement le chômage, il faut concevoir un ajustement de la durée du travail – à la hausse ou à la baisse – avec pour premier souci de freiner les coûts salariaux unitaires, donc ne pas découpler cette question de l'évolution des rémunérations et des effets à attendre sur la productivité des entreprises. Enfin, une politique du temps de travail qui vise prioritairement à améliorer la qualité de l'emploi s'attacherait à être souple, proche du terrain, en proposant des aménagements susceptibles de répondre à la fois aux aspirations des personnes selon leur âge et leur parcours de vie, et aux besoins des entreprises en fonction de la conjoncture économique.

Améliorer le fonctionnement du marché du travail français suppose aussi de porter sur lui un diagnostic lucide. Aujourd'hui, la France souffre

d'un déficit de compétences de base, qui explique la difficile insertion dans l'emploi d'une partie des jeunes et des chômeurs. En outre, dans un environnement de travail en constante mutation, la maîtrise de ce socle ne suffit pas : l'élévation des qualifications doit se poursuivre, dans l'ensemble du pays, et tout au long des parcours professionnels. Pour répondre aux défis de la décennie à venir, il faut *Élaborer une stratégie nationale des compétences*. Le chapitre consacré à ce thème invite à repenser la structure globale du système de formation initiale et continue de notre pays, en clarifiant le rôle de ses différents acteurs : Éducation nationale, organismes d'enseignement supérieur, régions, partenaires sociaux, entreprises, individus. Deux options se dessinent, selon que l'on souhaite mettre en place une politique qui vise d'abord à assurer l'insertion dans l'emploi et à favoriser la continuité professionnelle, ou à soutenir la capacité de mobilité professionnelle de chacun tout au long de sa vie.

Chômage élevé, parcours heurtés, nouvelles formes d'emploi, les grands défis induits par les mutations de l'emploi exigent aussi de repenser le droit du travail et la protection sociale, encore trop assis sur le modèle du salariat en CDI à temps plein. Le chapitre *Repenser la protection des actifs* nous y invite. Une première option consiste à adapter le système actuel pour mieux prendre en compte toutes les formes d'emploi, ce qui passe par une extension du champ du salariat et le développement de protections supplémentaires pour les travailleurs effectivement indépendants. Une seconde option ambitionne de créer un statut général de l'actif : assis sur un socle commun de droits tout en comportant des droits spécifiques attachés à certaines situations de travail, il protégerait davantage les individus et faciliterait leurs transitions professionnelles.

## **QUEL SORT RÉSERVER AUX GÉNÉRATIONS JEUNES ? QUELLE FORME D'ÉQUITÉ ENTRE GÉNÉRATIONS ?**

Notre fiscalité du logement favorise le statut de propriétaire occupant. Elle freine ainsi la mobilité géographique, d'autant qu'elle taxe lourdement les transactions immobilières, ce qui peut nuire au bon

fonctionnement du marché du travail. Et elle désavantage indirectement les jeunes générations, qui sont plus souvent locataires, et qui, lorsqu'elles sont en phase d'accession à la propriété, paient autant d'impôt que les ménages ayant fini de rembourser leurs traites. Dans le chapitre *Quelle fiscalité pour le logement ?*, quatre options sont explorées pour parvenir à une fiscalité plus neutre vis-à-vis du statut d'occupation du logement et pour favoriser la mobilité résidentielle, sans que cela se traduise par un alourdissement des prélèvements obligatoires.

Dans un contexte d'allongement de l'espérance de vie et de vieillissement de la population, la très forte progression des patrimoines depuis le milieu des années 1990, due notamment au boom des prix de l'immobilier, a accentué un effet de polarisation entre jeunes générations et générations moins jeunes. Avec un patrimoine qui augmente plus vite que les revenus et qui est de plus en plus concentré dans les mains des générations les plus âgées, le risque est double : celui d'une société qui peine à donner toutes ses chances aux jeunes générations, du fait que l'on hérite de plus en plus tard ; celui de l'avènement d'une société d'héritiers, où les niveaux de vie et de consommation des individus dépendront plus de ce que leur auront transmis leurs parents que des talents et des efforts qu'ils auront déployés eux-mêmes pour se former et travailler. C'est pourquoi un chapitre se demande *Comment réformer la fiscalité des successions*. Si on se donne pour double objectif de limiter la perpétuation des inégalités de patrimoine d'une génération à une autre et d'inciter à des transmissions plus précoces, aux enfants comme aux petits-enfants, plusieurs options sont possibles, sans qu'il soit nécessaire d'accroître la fiscalité dans son ensemble : inciter à la donation et aux legs en conservant le cadre fiscal actuel ; ou bien construire une fiscalité des transmissions centrée sur l'héritier plutôt que sur le donateur, de façon à ce que celui qui reçoit plus au cours de sa vie paie plus d'impôt que celui qui reçoit peu ; ou enfin financer une dotation en capital pour les jeunes adultes, si l'on souhaite favoriser l'inclusion des non-héritiers dans une société patrimoniale.

Le choix fait par la France, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, de généraliser un système de retraites de base et complémentaires

par répartition est un choix de société fondamental, qui symbolise le lien indéfectible unissant les générations les unes aux autres : les actifs cotisent pour payer les pensions de leurs aînés et savent, pour leurs vieux jours, que leurs enfants feront de même. Les réformes conduites depuis trente ans ont permis de préserver la viabilité de ce régime, en rétablissant son équilibre financier à long terme malgré le contexte démographique (allongement de l'espérance de vie, *papy-boom* induit par l'arrivée à la retraite des générations du *baby-boom*). Mais ces réformes ont été conçues de telle manière que le système reste vulnérable aux aléas de la croissance, avec un résultat paradoxal : à système inchangé, le niveau de vie des retraités relativement à celui du reste de la population dépendra très directement du dynamisme futur de l'économie. Que ce dynamisme déçoive, et les actifs en pâtiront, alors que les retraités bénéficieront d'un niveau de vie relatif plus élevé que prévu. À l'inverse, si la croissance se redresse, les retraités ne bénéficieront pas du supplément de richesse créé. Dès lors, il est légitime de se demander *Comment réduire la sensibilité du système de retraite à la croissance*. Trois grandes options sont décrites dans ce chapitre, qui visent à mieux partager les gains de productivité futurs entre retraités et actifs.

## INVESTIR POUR DESSINER L'AVENIR

Dans un monde incertain et marqué par de profondes mutations, la France va devoir investir pour dessiner son avenir. C'est en définitive le message le plus fort que l'ouvrage précédent de France Stratégie mettait en avant. Investir pour la transition écologique et énergétique. Investir pour faire face à la digitalisation de l'économie et répondre aux innovations disruptives. Investir dans le capital humain, pour bâtir une société de la connaissance. De nombreuses actions critiques passées en revue ici visent à répondre à cet impératif. Dans ce contexte, l'éducation est également un enjeu majeur. Deux actions critiques lui sont consacrées.

L'École est en France l'une des institutions qui suscitent les plus fortes attentes. Celles-ci sont multiples et parfois contradictoires<sup>1</sup>. Faute de choisir clairement une voie, notre École est aujourd'hui à la peine et notre système éducatif délivre des résultats insatisfaisants. Les difficultés à décliner les orientations nationales au niveau local et le maintien d'une forte uniformité de l'enseignement malgré l'accroissement des inégalités sociales et territoriales entre élèves plaident pour engager le système éducatif plus avant dans la voie de l'autonomie. Reste à savoir comment et pour quoi faire. Le chapitre *Quelle autonomie pour les établissements scolaires ?* cherche à répondre à ces questions, en déclinant trois options possibles. L'autonomie peut consister à renforcer l'auto-organisation locale sans bouleverser le cadre existant. Elle peut viser à octroyer des marges de manœuvre plus importantes aux chefs d'établissement. Elle peut enfin promouvoir une offre éducative plus diversifiée, couplée à la mise en place d'outils pour lutter contre le risque de sélection des élèves.

Au-delà de la nécessité de réformer la gouvernance de l'École, notre pays doit impérativement améliorer la capacité des élèves à poursuivre des études supérieures. La question de *La transition entre le lycée et l'enseignement supérieur* est à cet égard déterminante. Deux options se dessinent pour parvenir à lutter contre l'échec et la fréquence des réorientations en début de parcours dans le supérieur, ainsi que contre les inégalités d'accès aux diplômes : créer des filières intégrées à cheval entre le lycée et le supérieur, ou instaurer des enseignements modulaires, aussi bien avant qu'après le baccalauréat, permettant aux lycéens et aux étudiants de construire à la carte leurs parcours de formation.

La France doit investir pour dessiner son avenir. Elle le doit aussi pour préserver son potentiel de croissance, dans un contexte où son économie est aujourd'hui confrontée à une faiblesse simultanée de l'offre et de la demande. Le chapitre *Mieux investir au service de la croissance* rappelle qu'en la matière, la France n'est pas à la traîne par rapport à ses principaux partenaires en termes de montants d'investissement. Il préconise donc

1. Ly S.-T. (2016), *Quelle finalité pour quelle École ?*, France Stratégie, septembre.

plutôt des actions ciblées et liste les moyens par lesquels il est possible d'agir. Au niveau national d'abord, en réorientant la dépense publique et en améliorant la qualité des investissements ou en mettant en place des mécanismes de garanties publiques pour faire aboutir des projets dont le risque paraît trop élevé pour qu'ils soient spontanément financés par le secteur privé. Au niveau européen ensuite, en convaincant nos partenaires européens du bien-fondé d'un budget supplémentaire pour l'investissement ou d'une capacité d'emprunt européenne dédiée.

## REPENSER L'ARCHITECTURE DE LA ZONE EURO

L'Europe est aujourd'hui traversée de multiples crises : panne de l'intégration économique et sociale, Brexit, instabilité géopolitique du voisinage, affaiblissement de la légitimité politique de l'Union européenne, au point que le doute sur la pérennité du projet européen s'est installé, au moment même où le continent fait face à des dangers aigus. Dans ce paysage, on pourrait être tenté de croire que la crise de la zone euro est derrière nous, dans la mesure où celle-ci, menacée à plusieurs reprises d'éclatement depuis 2010, a su étoffer au fil de l'eau son architecture. Il n'en est rien. Les réformes accomplies sous la pression des événements ont certes permis de préserver l'intégrité de la zone euro, mais pas la cohérence de son architecture. Elles la laissent dans une situation qui n'est pas stable, en risque d'impuissance et d'éclatement en cas de choc macroéconomique majeur.

Le chapitre *Quelle architecture pour la zone euro ?* appelle à engager sans attendre une discussion entre les États membres sur la façon dont ils conçoivent leur avenir en commun, et à organiser cette discussion autour de deux questions de fond. Sont-ils, oui ou non, prêts à assumer une forme de solidarité collective sur leurs dettes publiques ? Estiment-ils nécessaire de se doter de moyens pour stabiliser sur le plan macroéconomique la zone euro dans son ensemble ? Trois modèles d'architecture de la zone euro, tous les trois cohérents et viables, sont envisageables,

et découlent directement de la façon dont les États répondront à ces deux questions : un retour aux principes d'origine du traité de Maastricht, une intégration budgétaire renforcée, ou un modèle fédéral proche du fonctionnement américain.

## CONCLUSION

Avec la publication de ce second volume, France Stratégie est parvenu au terme de l'exercice de clarification des enjeux de la prochaine décennie qu'il s'était fixé. Les quatorze actions critiques mises en avant dans l'ouvrage ne prétendent pas à l'exhaustivité. Mais elles ont été retenues parce qu'elles constituaient autant de leviers puissants à actionner pour tenter de répondre aux défis auxquels notre pays se trouve confronté. Ce faisant, France Stratégie ne délivre aucune réforme clé en main. D'abord parce que les pistes esquissées ici devraient toutes faire l'objet de travaux plus approfondis, d'études de préfiguration et de faisabilité, d'évaluation de coût et d'impact *ex ante*, avant de pouvoir trouver leur traduction concrète, tant d'un point de vue juridique que dans leur mise en œuvre. Mais surtout parce que, conformément à sa mission, France Stratégie dessine des options, toutes différentes et toutes possibles : c'est naturellement aux responsables politiques qu'il revient d'élaborer leurs projets et aux citoyens de se prononcer.

« Gouverner, c'est choisir », déclarait Pierre Mendès France à la tribune de l'Assemblée nationale le 3 juin 1953. Aider à éclairer les choix qui s'offrent à nous, de façon non partisane et en s'adressant à tous, telle était l'ambition de ce projet. Au lecteur de juger si nous y sommes parvenus.

*Fabrice Lenglard*  
*Commissaire général adjoint de France Stratégie*



# 1

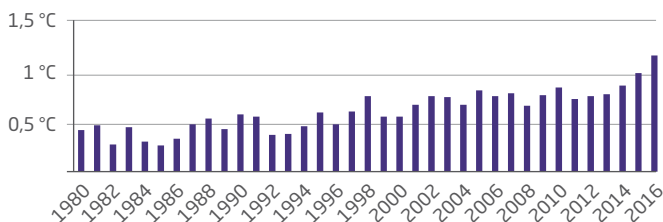
## **LE VÉHICULE PROPRE AU SECOURS DU CLIMAT**

Pour éviter une hausse des températures synonyme de graves dérèglements climatiques, l'humanité doit fortement réduire ses émissions de gaz à effet de serre dans les prochaines décennies. L'Accord de Paris a récemment fixé des objectifs ambitieux en ce sens. La France, dont la production d'électricité est déjà largement décarbonée, doit concentrer ses efforts sur quelques secteurs d'activité, dont celui du transport, à commencer par la voiture particulière. Il lui faudra choisir entre deux scénarios. Le premier suppose de développer une voiture thermique aux performances optimisées – consommant 2 litres aux 100 km – à l'horizon 2030 (la généralisation d'un véhicule à zéro émission n'intervenant que dans une seconde étape, renvoyée au-delà de 2050). Le deuxième scénario, plus radical, consiste à imposer rapidement le véhicule tout électrique sur l'ensemble du marché européen, en interdisant la vente des véhicules thermiques à l'horizon 2040, et leur circulation en 2050. Dans les deux cas, le défi est à la fois technologique, industriel et institutionnel et les pouvoirs publics, français comme européens, devront assumer un rôle majeur de stratégies et d'incitateurs.

## UNE ÉVOLUTION CLIMATIQUE QUI IMPOSE DES OBJECTIFS AMBITIEUX

Le rythme des changements climatiques observés en 2015 est décrit comme « inquiétant » et « sans précédent » par l'Organisation météorologique mondiale. L'année 2016 quant à elle se signale par une forte hausse de la température moyenne, qui est désormais supérieure d'environ 1,2 °C à celle prévalant à l'époque pré-industrielle, avec des épisodes dépassant de 20 °C les normales saisonnières dans l'Arctique. Cette évolution du climat a pour conséquence une montée en fréquence et en intensité d'événements climatiques et météorologiques que l'on peut parfois qualifier de catastrophes naturelles, avec des dommages matériels mais aussi humains de grande ampleur<sup>1</sup>. Dans un contexte où l'espoir de limiter la hausse de la température en dessous de 1,5 °C apparaît désormais quasi nul<sup>2</sup>, la nécessité d'agir est plus urgente que jamais.

**Graphique 1 – Augmentation de la température de la planète (par rapport à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle)**



Source : France Stratégie, à partir des données du NASA Goddard Institute for Space Studies (GISS)<sup>3</sup>, prévision pour l'année 2016

1. Le coût annuel des aléas naturels est estimé pour la France à 48 milliards d'euros sur la période 1988-2013. Il pourrait s'élever à 92 milliards en 2040. Voir Association française de l'assurance (2015), *Risques climatiques : quel impact sur l'assurance contre les aléas naturels à l'horizon 2040 ?*

2. « The 1.5°C target has almost certainly already been missed because of the lack of action to stop the increase in global GHG emissions for the last 20 years » : FEU-US (Universal Ecological Fund) (2016), *The Truth about Climate Change*, rapport.

3. Avec un recalage à + 0,78 °C pour la période 2003-2012 par rapport à la période 1850-1900 ; voir le cinquième rapport du GIEC, tome 1, chapitre 2.

En fixant des objectifs ambitieux – contenir la hausse de la température de la planète sous les 2 °C et parvenir à la neutralité carbone dans la seconde moitié de ce siècle –, l'Accord de Paris adopté en décembre 2015 a permis de relancer la dynamique climatique mondiale. Cependant, pour atteindre de tels objectifs, il est impératif de diminuer les émissions mondiales d'environ 30 % supplémentaires à l'horizon 2030 par rapport aux engagements pris par les différents pays. Le premier bilan, qui sera dressé en 2018 par l'ONU (CCNUCC<sup>1</sup>), conduira donc inéluctablement à de nouvelles négociations, visant à ce que l'ensemble des pays durcissent leurs engagements de réduction d'émissions.

Si l'Union européenne et la France demeurent fidèles à l'esprit de l'Accord de Paris, ce en dépit du probable changement d'attitude des États-Unis que laisse augurer l'élection d'un président sensible aux thèses climatosceptiques, la logique voudrait même qu'elles se donnent pour objectif de parvenir à une société neutre en carbone dès le début de la deuxième moitié de ce siècle.

## **UNE PRIORITÉ POUR LA FRANCE : LA BAISSÉ DES ÉMISSIONS DANS LES TRANSPORTS**

Dans l'Union européenne (UE), la production d'électricité provient pour moitié des énergies fossiles. Une priorité à l'échelle communautaire devrait donc être de fermer les installations thermiques correspondantes, à commencer par les centrales à charbon. En France, où la production d'électricité est presque entièrement décarbonée, les efforts de réduction doivent désormais se concentrer sur le transport (29 % des émissions en 2015, soit 130 MtCO<sub>2</sub>e<sup>2</sup> dont 70 MtCO<sub>2</sub>e pour les véhicules particuliers), sur l'agriculture (20 %, soit 90 MtCO<sub>2</sub>e) et sur le résidentiel-tertiaire (19 %, soit 84 MtCO<sub>2</sub>e). Le secteur du transport constitue une cible de choix car ses émissions ont augmenté de près de 10 % depuis 1990.

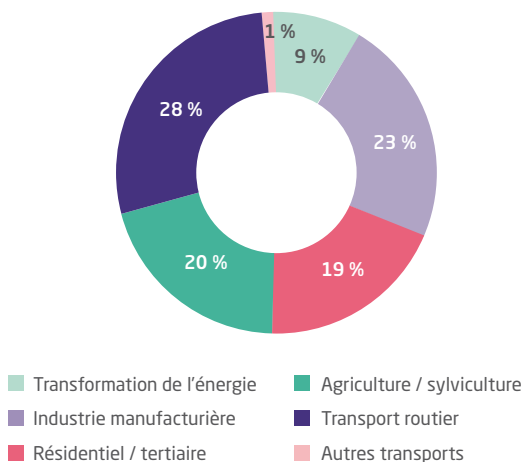
1. Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

2. MtCO<sub>2</sub> : million de tonnes d'équivalent de dioxyde de carbone.

Réduire les émissions des véhicules automobiles constitue un défi à la fois technologique et industriel pour un secteur automobile européen contraint d'adapter ses produits tout en restant compétitif. C'est aussi un défi institutionnel, s'agissant des leviers que la puissance publique doit mettre en place, de préférence à l'échelle européenne.

À très court terme (2021), l'objectif de l'Union européenne d'aboutir à un niveau moyen d'émissions des véhicules neufs vendus inférieur à 95 gCO<sub>2</sub>/km – soit environ 3,7 litres aux 100 km – semble à portée de main de la plupart des constructeurs. Mais à l'horizon 2050, une société neutre en carbone devrait reposer sur un véhicule à zéro émission : le véhicule électrique<sup>1</sup> semble aujourd'hui le meilleur candidat pour y parvenir (même si d'autres technologies sont encore en lice). Reste à savoir sous quelles conditions sa production à grande échelle et son utilisation peuvent devenir plus avantageuses que celles du véhicule thermique.

**Graphique 2 – Émissions de gaz à effet de serre en France métropolitaine, 2014**



Source : France Stratégie, d'après Citepa, inventaire Secten, octobre 2016

1. Avec une batterie fabriquée dans un pays doté d'un système électrique propre.

## **LE VÉHICULE ÉLECTRIQUE : UNE OPPORTUNITÉ POUR LE MONDE DE DEMAIN**

Le véhicule électrique était jusqu'à présent réservé à un marché de niche, compte tenu de sa faible autonomie, comprise entre 100 km et 150 km. Cette contrainte est en passe d'être levée : les nouvelles performances de la motorisation et de la chaîne de traction ainsi que la chute du prix des batteries vont permettre la mise sur le marché de véhicules électriques qui, sans augmentation notable de leur prix, pourront parcourir 230 km à 350 km en conditions réelles<sup>1</sup>, avec une centaine de kilomètres supplémentaires pour une recharge de trente minutes.

Le prix du véhicule électrique est aujourd'hui élevé. Pour un particulier, son coût d'usage n'est comparable à celui de son équivalent thermique que s'il bénéficie de la prime de 10 000 euros accordée par le gouvernement. Sinon, pour un véhicule d'une durée de vie de dix ans parcourant 13 000 km par an, ce coût est supérieur d'environ 1 200 euros par an<sup>2</sup>. De même, dans les conditions technologiques actuelles, le bilan pour l'ensemble de la collectivité penche encore en faveur du véhicule thermique<sup>3</sup>. Pour trouver un coût équivalent (sans bonus), il faudrait porter la valeur de la contribution climat-énergie à 900 €/tCO<sub>2</sub>, soit environ 2,40 euros par litre de carburant, ce qui n'est pas imaginable aujourd'hui.

1. Selon la capacité de la batterie qui, hier de 20 à 25 kilowatts-heure (kWh), devrait être désormais comprise entre 40 et 60 kWh, voire plus pour certains modèles (consommation de 17 kWh pour 100 km).

2. Voir la feuille de calcul sur le site de France Stratégie.

3. Le bilan pour la collectivité inclut le coût des externalités négatives liées aux émissions de carbone (taxe climat-énergie de 30€/tCO<sub>2</sub> en 2016, soit environ 8 cts€/l pour le diesel). Il exclut le restant de la fiscalité (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ou TICPE, TVA et bonus/malus), qui correspond à un simple transfert entre agents économiques (des particuliers à l'État), neutre pour la collectivité prise dans son ensemble. Ce bilan fait lui aussi ressortir un surcoût de l'ordre de 1 200 euros par an pour le véhicule électrique. Néanmoins, en zone urbaine très dense, la valeur de l'externalité négative liée aux gaz d'échappement (émissions d'oxydes d'azote et de particules fines nocives) est importante ce qui rend, toutes choses égales par ailleurs, le véhicule électrique d'ores et déjà avantageux pour la collectivité lorsqu'il remplace un véhicule diesel mis en service avant 2000 (vingt fois plus émetteur de particules que les diesels neufs actuels).

De leur côté, les constructeurs automobiles peuvent certes compter sur des subventions à l'achat destinées à faire décoller le marché (c'est le cas en France avec le bonus/malus), mais ces subventions peuvent être caduques une fois que le marché aura atteint sa maturité. Le pari industriel repose donc sur la capacité des constructeurs à fabriquer dans les prochaines années un véhicule (éventuellement *low cost*) dont le coût global pour l'utilisateur serait comparable à celui du véhicule thermique. Ce pari est tenable si on prend en considération que le coût du véhicule thermique devrait augmenter à l'achat, sous l'effet du renforcement des normes d'émission non seulement pour les gaz à effet de serre mais aussi pour les autres polluants. Le défi sera néanmoins plus difficile à relever si le prix de l'électricité augmente et si le prix du carburant consommé par le véhicule thermique baisse dans le même temps. De fait, le progrès technique permet une moindre consommation des véhicules thermiques, tandis que l'essor du véhicule électrique exercera une pression à la baisse sur les prix du pétrole.

Par ailleurs, les véhicules électriques ne pourront se déployer de manière massive que si le réseau est en capacité de fournir l'électricité nécessaire à leur circulation. La difficulté réside davantage dans l'appel de puissance que dans l'énergie totale consommée. Un parc automobile français composé uniquement de véhicules électriques consommerait près de 90 térawatts-heure (TWh) par an. Ce surplus de consommation est gérable : il correspond à 20 % de la consommation d'électricité française ou à la quantité d'électricité exportée par la France en 2015<sup>1</sup>. En revanche, la concomitance des recharges peut induire des appels de puissance considérables, que ne pourrait supporter notre système électrique. Un parc de 30 millions de véhicules électriques se rechargeant en même temps à 19 heures, même lentement à 3 kW, nécessiterait une puissance supplémentaire de 90 gigawatts (GW), soit un quasi doublement de la demande de pointe actuelle. Une gestion intelligente, visant à répartir la recharge sur 24 heures, doit donc être prévue dès le départ. Elle suppose

1. Corrigée de l'effet météorologique, la consommation en France métropolitaine a été de 476,3 TWh en 2015 (source RTE). La France a exporté 91,3 TWh vers les pays voisins et importé 29,6 TWh.

la mise en place d'une structure tarifaire adaptée, évoluant en fonction de la demande, avec possibilité pour le gestionnaire du réseau d'interrompre les recharges, voire de soutirer l'énergie contenue dans les batteries des véhicules particuliers, quitte à rémunérer le service rendu<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, deux visions radicalement différentes du devenir de l'automobile s'opposent<sup>2</sup> : faut-il porter l'effort sur le développement d'un véhicule thermique ultra-performant (option 1) ou basculer sans tarder vers le véhicule tout électrique (option 2) ?

### **OPTION 1**

#### **Un véhicule consommant 2 litres aux 100 km en 2030 et un véhicule zéro émission au-delà de 2050**

Pour être crédible, cette option<sup>3</sup> doit reposer sur une réglementation européenne contraignante. Elle offre l'avantage de stimuler l'industrie automobile européenne en lui ouvrant largement les marchés mondiaux. Dans ce scénario, les véhicules zéro émission (électriques ou autres) ne se développeraient que très lentement, avec des ventes annuelles ne dépassant pas les 10 % du marché français en 2040.

Concevoir un véhicule consommant 2 litres aux 100 km (soit environ 50 gCO<sub>2</sub>/km) d'ici 2030 représente un défi technologique important, qui passe non seulement par une amélioration du moteur mais aussi par une motorisation hybride, par le recours à des biocarburants et par des modifications portant sur l'aérodynamisme, le poids, les pneus, le rendement des systèmes auxiliaires et les aides à une conduite économe.

Cette option a toutefois plusieurs inconvénients. D'une part, les 30 millions de véhicules particuliers continueraient à produire des émissions de gaz à effet de serre (GES), même réduites de 70 MtCO<sub>2</sub> à

1. Cette gestion intelligente devra être protégée contre les cyberattaques, notamment celle qui déclencherait la recharge de toutes les batteries en même temps pour provoquer la chute du réseau.

2. Sans épuiser la prospective en matière d'automobile : cette note ne traite pas du véhicule autonome.

3 Elle correspond au futur décrit par le rapport de prospective 2015 de l'OPEC à 2040 : *World Oil Outlook 2015*.

30 MtCO<sub>2</sub> en 2050. Cette moindre décarbonation des transports devra être compensée par un regain d'efforts dans d'autres secteurs d'activité (agriculture, résidentiel-tertiaire). D'autre part, le prix du véhicule consommant 2 litres aux 100 km pourrait être élevé si les normes exigent non seulement une réduction des émissions de GES mais aussi des polluants classiques. Enfin, cette première option risque d'enfermer les constructeurs européens dans une technologie ne répondant pas à l'objectif de long terme d'une société neutre en carbone.

Au total, le coût pour la collectivité de ce scénario correspond aux 30 MtCO<sub>2</sub> qui resteraient produits annuellement en 2050, que l'on peut chiffrer à environ 2 milliards d'euros<sup>1</sup> par an, auxquels il convient d'ajouter les externalités des véhicules thermiques (bruit, polluants classiques).

## OPTION 2

### Un marché européen totalement converti au véhicule électrique en 2050

Cette seconde option, plus radicale, fait l'économie de l'étape du véhicule consommant 2 litres aux 100 km pour s'orienter dès maintenant vers le véhicule électrique. Elle obéit à la volonté non seulement d'aller le plus vite possible vers une société neutre en carbone mais aussi de retrouver une meilleure qualité de l'air dans les centres-villes. Dans cette option, les véhicules à moteur thermique disparaissent de la vente à partir de 2040.

L'hypothèse n'a rien de fantaisiste : la Norvège étudie déjà cette possibilité pour 2025 ; la Suède envisage de se passer des énergies fossiles dans les transports à l'horizon 2030 ; et Toyota a récemment annoncé son intention de bannir les carburants fossiles à partir de 2050.

L'interdiction de la vente des véhicules thermiques à partir de 2040 serait rendue plus crédible aux yeux des industriels comme des usagers si elle était précédée dès 2030 de restrictions de circulation pour les

1. Chiffrage en euros de 2016, établi avec une valeur du carbone de 300 €/tCO<sub>2</sub>, en 2050, correspondant au niveau crédibilisant l'engagement de diviser par 4 les émissions à cet horizon, et avec un taux d'actualisation de 4,5 %.

moteurs à carburants fossiles dans le centre des agglomérations européennes (par exemple à l'aide de vignettes) et d'une montée en puissance progressive des taxes sur les carburants automobiles (contribution climat-énergie). Ce mouvement serait parachevé en 2050 par une interdiction de circulation frappant les véhicules à moteur thermique.

L'annonce précoce de telles mesures permettrait à tous les acteurs de se préparer. Elle favoriserait l'essor rapide d'un marché d'occasion des véhicules électriques, rendu accessible aux ménages à faible revenu. Elle placerait enfin les constructeurs européens sur un marché porteur, qui devrait concerner très rapidement l'Asie.

La réduction des émissions de GES serait maximale en France, puisque les 70 MtCO<sub>2</sub> émis en 2014 par le parc automobile auraient disparu en 2050. Il resterait toutefois les émissions liées à la fabrication des batteries, qui dépendent fortement du degré de décarbonation du mix électrique dans le pays producteur. Les gains seraient considérablement réduits, voire annulés, dans les pays où l'électricité resterait produite à partir des énergies fossiles (comme c'est le cas aujourd'hui en Pologne ou en Allemagne).

Cette seconde option n'est pas sans inconvénients. D'une part, son coût sera élevé pour la collectivité si les constructeurs ne parviennent pas à abaisser le coût du véhicule électrique. D'autre part, les constructeurs européens se trouveront dissuadés de développer un modèle consommant 2 litres aux 100 km, ce qui les privera d'une source potentielle de ventes sur le marché mondial.

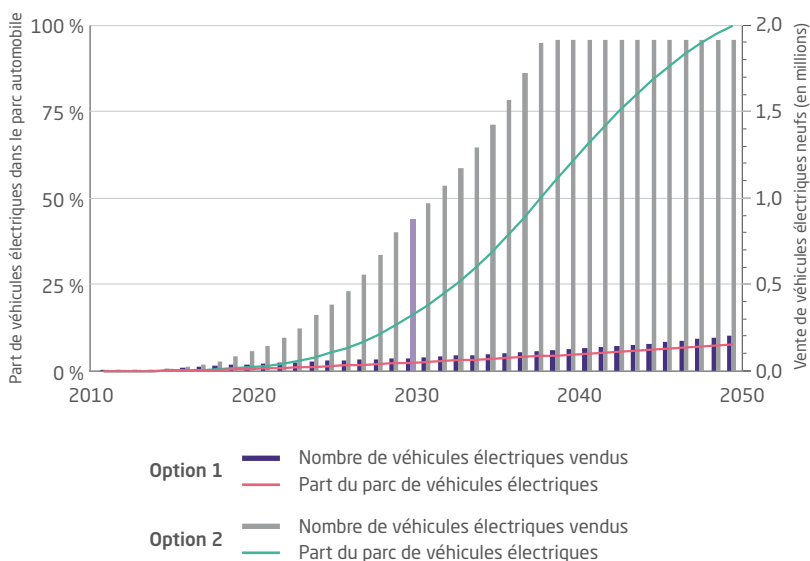
Enfin, cette option suppose des investissements considérables dans le réseau des bornes électriques. En France, le déploiement progressif sur vingt ans de 30 millions de points de recharge, correspondant à un parc entièrement électrique à 2050, représenterait un coût minimal de 15 milliards d'euros<sup>1</sup>, auquel il faudrait ajouter le déploiement (à préciser) d'un million de bornes de recharges rapides, pour un coût compris entre 10 et

1. Chiffrage en euros de 2016 sur la base de points de recharge à 1 000 euros la borne développés au rythme de déploiement des véhicules et avec un taux d'actualisation de 4,5 %.

20 milliards d'euros<sup>1</sup>. Le coût total d'investissement pour la collectivité atteindrait ainsi entre 25 et 35 milliards d'euros d'ici 2050.

À ce chiffrage s'ajoutent les coûts de renforcement du réseau électrique pour répondre aux appels de puissance liés à la recharge des véhicules électriques. Ces coûts devront être conçus et optimisés dans un cadre plus large : ENEDIS (ex-ERDF) évalue à environ 30 milliards d'euros les sommes qu'il devra affecter avant 2030 à l'intégration des énergies renouvelables et au déploiement des réseaux d'électricité intelligents (*smart grids*).

**Graphique 3 – Développement du parc français de véhicules électriques**



Lecture : les histogrammes représentent les ventes annuelles de véhicules électriques (échelle de droite). Les courbes représentent la part du véhicule électrique dans le parc automobile (échelle de gauche).

Source : France Stratégie

1. Le coût d'une borne de recharge rapide (40 à 50 kW) est aujourd'hui d'environ 50 000 euros. Il devrait néanmoins baisser fortement (entre 20 000 et 40 000 euros).

Deux mondes se profilent à l'horizon 2050 (graphique 3) : un monde où le véhicule électrique monopolise le marché et un monde où prédomine un véhicule thermique peu émetteur.

Curieusement, le levier principal pour que l'une ou l'autre de ces options prenne corps est le même : l'adoption par le Conseil européen d'une norme ambitieuse de 2 litres aux 100 km pour les émissions moyennes des véhicules neufs à 2030. Dans la première vision, cette norme sera satisfaite par des véhicules thermiques hybrides répondant majoritairement à la norme fixée. Dans la deuxième vision, les ventes annuelles de véhicules neufs à 2030 seront composées pour un tiers de véhicules électriques et pour les deux tiers restants de véhicules thermiques à 3 litres aux 100 km. Gageons néanmoins que la Commission européenne, qui doit proposer dans les prochains mois un nouvel objectif<sup>1</sup>, sera soumise à un puissant lobbying de certains constructeurs en faveur d'une norme moins sévère.

*Dominique Auverlot*

1. La Commission a prévu de présenter dans le courant du deuxième trimestre 2017 une révision des stratégies post-2020 pour les voitures/camionnettes et pour les camions, les autobus et les autocars ainsi qu'une révision de la directive sur les véhicules propres.



## 2

### ÉNERGIE CENTRALISÉE OU DÉCENTRALISÉE ?

La transition énergétique, la baisse du coût des énergies renouvelables et l'appétence pour une maîtrise locale de la production d'énergie font aujourd'hui envisager une modification profonde de notre système électrique. L'Allemagne fournit ici un exemple instructif, car avec son *Energiewende*, elle a déjà engagé le tournant vers un modèle décentralisé. Elle se trouve ainsi la première confrontée aux nombreux défis que soulève l'adoption d'un tel système : à l'augmentation des prix du kilowatt-heure (kWh) et au renforcement obligé du réseau s'ajoutent les difficultés à sortir de la production à base de charbon et à diminuer les émissions de CO<sub>2</sub>. La France a le choix entre plusieurs options : le maintien du système centralisé actuel, la mise en place d'un modèle totalement décentralisé et enfin un système hybride où coexisteraient un réseau centralisé et des boucles locales de taille diverse.

La première option est la plus sûre à court terme, mais elle risque de se révéler intenable à long terme si les agents économiques se tournent vers des technologies d'autoproduction en apparence moins onéreuses. La deuxième option est coûteuse, voire irréaliste à court terme, mais elle est probablement viable à long terme si le stockage de l'électricité se développe à un coût raisonnable et si les agents acceptent de réguler leur

consommation en fonction de la rareté de l'offre des énergies renouvelables et du signal-prix. La troisième option est sans doute la plus confortable, mais elle peut se révéler également très coûteuse, car elle repose sur un double système et donc sur une offre structurellement excédentaire dont il faudra rémunérer les investissements.

## LA REMISE EN CAUSE DU MODÈLE CENTRALISÉ

Historiquement, les réseaux électriques se sont imposés comme la façon la plus économique de mettre en concordance spatiale et temporelle des moyens de production diversifiés – dans leur nature comme dans leur localisation – avec des usages dispersés et variables. La France, à l'instar de tous les pays avancés, a fait le choix après la Seconde Guerre mondiale de développer un système électrique centralisé, tirant parti des économies d'échelle qu'il procurait. La péréquation tarifaire et l'obligation de desserte ont permis de maintenir l'égalité de traitement entre tous les consommateurs, y compris pour les territoires d'outremer qui disposent de systèmes de production d'électricité spécifiques.

Le développement accéléré des énergies renouvelables (EnR) depuis une décennie a entraîné une baisse de leurs coûts, due aux économies de série. Il est désormais possible d'imaginer un monde où la production se ferait au plus près des consommateurs, directement sur le toit de leur maison ou *via* des regroupements de taille diverse (résidences, écoquartiers, communes, etc.). L'aspiration à l'autonomie énergétique exprimée par de nombreux Français serait satisfaite grâce à de nouvelles technologies de stockage et aux réseaux intelligents ou « smart grids », qui permettront demain aux consommateurs de gérer au plus fin leurs besoins énergétiques en fonction de l'offre disponible. Parce qu'elle est capable de répondre à tous les usages – s'éclairer, se chauffer, s'informer, se déplacer, etc. –, l'électricité est concernée au premier chef. Mais la chaleur, qui se transporte mal, et la production de gaz à partir de déchets ou de biomasse, qui n'a d'intérêt que si elle est réalisée localement,

s'intègrent bien à ce nouveau monde que certains appellent de leurs vœux.

De fait, ces évolutions techniques sont portées par les évolutions sociétales. De nombreux citoyens souhaitent adopter des comportements plus vertueux et plus sobres dans la consommation des ressources. Une croissance verte, fondée sur les énergies « propres » et l'économie circulaire, doit à leurs yeux prendre le relais de la croissance traditionnelle, tout en créant de nouveaux marchés et de nouveaux emplois. L'auto-consommation fait son apparition, encouragée par la baisse du prix du solaire photovoltaïque, par la hausse du prix du kWh issu des réseaux centralisés et enfin par une nouvelle tarification reposant plus sur le kWh consommé que sur la puissance à laquelle le réseau donne accès.

## L'ALLEMAGNE, PIONNIÈRE DE LA RÉVOLUTION ÉNERGÉTIQUE

Depuis six ans, l'Allemagne s'est faite la championne d'un tel modèle en réactivant avec l'*Energiewende* – littéralement « le tournant énergétique » – une ancienne tradition de production et de gestion énergétiques par les entités locales, qu'il s'agisse des *Länder* ou des *Stadtwerke* (services municipaux). Il faut en effet voir dans l'abandon du nucléaire décidé par nos voisins d'outre-Rhin une volonté de s'affranchir d'une énergie nécessairement gérée au niveau fédéral, voire transnational. Le choix en faveur des EnR, au-delà du projet de création d'une filière industrielle, est aussi considéré comme un moyen de se réapproprier cette gestion locale.

La France a fait un pas dans cette direction avec la loi de transition énergétique votée en juillet 2015. Ce texte vise notamment à porter la part des EnR dans le mix énergétique à 32 % en 2030 et à développer des « territoires à énergie positive », capables de produire plus d'énergie qu'ils n'en consomment (en bilan annuel). À titre expérimental, la loi organise sur des portions de réseau des services de flexibilité locaux (gestion dynamique conjointe de la demande et de l'offre) ou le déploiement de réseaux électriques intelligents (gestion optimisée de stockage et de

transformation des énergies). Les collectivités territoriales se voient ainsi attribuer un rôle plus important dans le choix et la gestion de leur mix énergétique. Une ordonnance « Autoconsommation » publiée en août 2016 jette les bases d'un encadrement de cette activité, qu'elle étend à certains regroupements de consommateurs, et appelle à une révision de la tarification du réseau.

Cependant, cette transformation s'est mise en marche alors que certaines technologies et modèles d'affaires sont encore loin d'être stabilisés : les batteries électrochimiques n'ont pas atteint la maturité technico-économique (en dehors de certains usages) et le développement des énergies renouvelables est largement tributaire des soutiens publics<sup>1</sup>. Les interventions des pouvoirs publics en matière d'aide à l'innovation, d'investissements ou de régulation restent donc déterminantes.

En tant que pionnière, l'Allemagne fait face la première aux défis posés par ce changement de modèle. Il lui faut impérativement renforcer son réseau électrique, notamment parce que les gisements de vent produisant l'énergie éolienne sont pour l'essentiel situés dans le nord du pays, loin des grands centres de consommation. Autrement dit, la transition énergétique n'œuvre pas ici pour l'autonomie des Länder mais les rend paradoxalement plus dépendants les uns des autres et les soumet à plus de régulation fédérale. Par ailleurs, le prix de l'électricité outre-Rhin a doublé en une décennie et cette augmentation a d'abord pesé sur les ménages les plus modestes. La loi dite EEG 2.0, entrée en vigueur en août 2014, s'efforce d'encadrer les quantités d'éolien et de solaire pouvant être développées annuellement, dans le double but de maîtriser les coûts de l'*Energiewende* et de laisser au système électrique le temps de s'adapter. Pour l'heure, l'Allemagne éprouve la plus grande difficulté à diminuer ses émissions de CO<sub>2</sub> et à sortir du charbon, un combustible qui a accompagné pendant plus d'un siècle le développement économique du pays et qui reste perçu par la population comme une énergie locale pourvoyeuse d'emploi.

1. On peut en juger par les vives réactions suscitées par chacune des révisions à la baisse des différentes aides ou formes de soutien.

## OPTIONS

Deux options diamétralement opposées bornent le futur : un réseau qui demeure centralisé ou un réseau totalement décentralisé. Une troisième option, intermédiaire, pourrait s'imposer en France dans la prochaine décennie. Certes plus confortable, elle pourrait se révéler plus coûteuse socialement – même s'il est très difficile d'évaluer ces coûts, tant les technologies en jeu évoluent vite. Dans tous les cas, les pouvoirs publics se devront d'investir, de favoriser l'innovation, d'arbitrer en matière de normes techniques et de contrôler le secteur en recourant par exemple aux instruments tarifaires.

### OPTION 1

#### **Un système qui continue de reposer sur des moyens de production et un réseau centralisés**

Cette première option correspond à la situation actuelle du système électrique français, qui garantit la continuité de service pour tous et l'égalité de traitement des consommateurs *via* une péréquation tarifaire. En l'absence de solutions de stockage décentralisé technologiquement mûres, les réseaux de transport et de distribution restent indispensables si l'on veut absorber et répartir au mieux l'énergie produite par les EnR intermittentes et non contrôlables (éolien, marémoteur, solaire).

Pour intégrer la part croissante de ces énergies renouvelables dans le système électrique, il convient de définir leur rythme de développement ainsi que leur localisation optimale. De nombreux facteurs entrent en jeu : maturité économique des EnR, obsolescence des moyens de production qu'elles sont destinées à remplacer, flexibilité des autres installations de production (les centrales hydrauliques, par exemple), localisation des gisements de vent ou de soleil ainsi que des centres de consommation, coûts et acceptabilité de la construction de nouvelles lignes, etc.

La montée en puissance des EnR intermittentes rend en effet nécessaire un renforcement des réseaux de transport. Devenue plus complexe, la gestion de ces réseaux suppose leur modernisation à l'aide des

technologies numériques, en mobilisant big data et intelligence artificielle. Les Allemands prévoient ainsi de consacrer en dix ans plus de 40 milliards d'euros à l'extension de leur réseau<sup>1</sup>. En France, les sommes qu'ENEDIS – ex-ERDF, filiale d'EDF qui assure 95 % de la distribution d'électricité – devrait affecter avant 2030 à l'intégration des EnR et au déploiement des *smart grids* pourraient s'élever à 30 milliards d'euros. Quant à RTE, la filiale d'EDF chargée du transport de l'électricité à haute tension, elle prévoit de dépenser 3 milliards sur les quinze prochaines années pour une meilleure conduite des réseaux *via* le déploiement de capteurs numériques et de postes « intelligents ».

Dans l'état actuel de la technologie, la poursuite d'un modèle centralisé de ce type intégrant une part croissante d'énergies renouvelables suppose de continuer à faire appel à l'énergie nucléaire, voire à des centrales thermiques couplées avec la captation et le stockage du carbone (CCS), si cette technologie accède à une certaine rentabilité. Elles seules sont à même de garantir la continuité de la fourniture de service pour tous, tout en respectant la contrainte internationale sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Cette voie n'empêcherait pas de développer en parallèle de grands sites de production d'électricité renouvelable – champs photovoltaïques, éoliennes off-shore, etc. – afin de profiter d'une baisse des prix due aux économies d'échelle.

## OPTION 2

### Un système où la production électrique est totalement décentralisée

Cette deuxième option repose sur la maîtrise locale généralisée des choix énergétiques, avec des systèmes quasi autonomes régis par des villes, des quartiers ou des associations de citoyens *via* des boucles locales. Ce modèle implique la fermeture de la plupart des installations

1. Les Allemands visent en théorie la gestion décentralisée (soit notre option 2), mais ils sont obligés d'en passer d'abord par un renforcement de leur réseau tout en conservant leurs grandes installations thermiques afin de ne pas compromettre leur sécurité d'approvisionnement. Le chiffre de 40 milliards d'euros avancé lors du lancement de l'*Energiewende* doit être revu nettement à la hausse depuis que la décision a été prise fin 2014 de procéder à l'enfouissement des lignes électriques.

centralisées, en particulier les centrales thermiques nucléaires, au charbon, voire au gaz, et des investissements massifs dans des moyens de production renouvelables de petite taille, en misant sur d'importantes économies de série et de réseau à l'échelle locale. Il conduit à instaurer une nouvelle solidarité entre les métropoles et le territoire qui les entoure, qui deviendra leur producteur d'énergie.

Dans ce schéma, le réseau national a pour seule fonction de relier les boucles locales entre elles pour mutualiser en partie certains services de flexibilité, comme la gestion intelligente du stockage ou la gestion dynamique de l'offre et de la demande. Il est donc appelé à jouer un rôle accessoire, semblable à celui des interconnexions européennes avant que ne se développe la « plaque électrique continentale » (c'est-à-dire le renforcement du réseau et la mise en place d'un marché de l'électricité et de réserves communes).

Les variations de production étant continues et parfois imprévisibles, les consommateurs doivent se mettre en mesure d'adapter leur consommation. Il leur faut s'équiper d'appareils connectés pilotés par des logiciels intelligents en fonction des signaux, notamment de prix. Ils peuvent opérer des échanges d'énergie au sein d'une même boucle locale ou « microgrid », grâce à des systèmes d'information dédiés<sup>1</sup>.

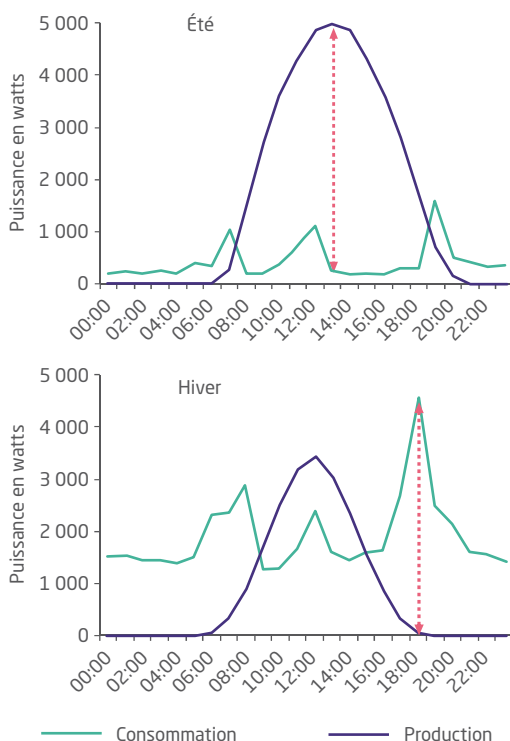
Ce scénario n'est véritablement envisageable que si le stockage inter-saisonnier de l'électricité se développe de manière massive et à bas coût. En effet, les pics de consommation en Europe se situent en hiver, alors que la production solaire a lieu en été et que la technologie des batteries électrochimiques ne permet pas d'assurer un stockage de plusieurs mois (graphique 1)<sup>2</sup>.

1. Ces échanges décentralisés d'énergie entre particuliers pourraient par exemple s'appuyer sur la technologie prometteuse du « blockchain ». Voir PwC (2016), *Blockchain – Chance für Energieverbraucher?*, étude, juillet.

2. Dans le cas allemand, et dans l'état actuel de la technologie, pour réaliser un tel stockage, il faudrait multiplier par 200 le nombre de stations de stockage hydraulique du pays, ce qui représenterait des centaines de milliards d'euros d'investissements. Voir Sinn H.-W. (2016), « Buffering volatility: A study on the limits of Germany's energy revolution », *NBER Working Paper*, n° 22467, juillet.

Ce modèle mise donc sur la survenue d'un nouveau progrès technique. Dans l'état actuel des technologies numériques et de stockage, il n'offre pas de garantie d'approvisionnement aux utilisateurs. Il sera rendu plus viable par une moindre consommation d'électricité mais celle-ci requiert chez les consommateurs des changements de comportement de grande ampleur. En outre, il est par nature moins égalitaire.

**Graphique 1 – Consommation et production quotidiennes d'un particulier disposant d'un panneau photovoltaïque**



Note : le particulier est censé résider en région PACA. On constate qu'en hiver, la production locale par le panneau solaire ne permet pas de couvrir la consommation et que la pointe du soir est entièrement assurée par le réseau centralisé. En été, la production photovoltaïque est très excédentaire et doit être évacuée par le réseau.

Source : France Stratégie, d'après ENEDIS

À terme, si l'ensemble des technologies deviennent disponibles à un coût raisonnable, ce modèle peut s'avérer efficace et correspondre à la demande sociale. La transition pour y parvenir n'en est pas moins délicate. La logique voudrait que les investissements soient majoritairement portés par les collectivités locales, en tant que futures gestionnaires et responsables de la sécurité d'approvisionnement sur leur territoire. Dans cette option, l'État joue un rôle d'arbitre et de régulateur de l'activité des gestionnaires de *microgrids*, en fixant et en faisant respecter des normes techniques opératoires communes.

### OPTION 3

#### **Un système intermédiaire où des boucles locales se développent dans des niches plus ou moins importantes**

Ce modèle mixte combine décentralisation et assurance par le réseau, en permettant à des citoyens de se regrouper au sein de *microgrids* de taille diverse raccordés au réseau centralisé. Ils le font sur une base volontaire ou parce que la régulation, tarifaire ou *via* des aides directes, permet de déployer des solutions technologiques proches de la maturité technico-économique. Dans ces zones, les consommateurs ont intérêt en permanence à opérer des arbitrages entre un approvisionnement local ou sur le réseau centralisé, qu'ils utilisent en cas de production locale insuffisante ou excédentaire. Ils peuvent choisir la qualité de leur courant – tenue de la tension et de la fréquence, nombre et durée des coupures – en s'équipant de technologies de stockage ou en contractant avec le réseau qui revêt pour eux un rôle assurantiel. Des échanges de production peuvent s'opérer entre *microgrids*, mais les transferts physiques sont techniquement gérés par le réseau centralisé qui doit conserver une bonne vue globale du système pour éviter les congestions et assurer l'équilibre général entre l'offre et la demande.

Dans cette troisième option, les investissements sont portés à la fois par les systèmes locaux et par le système centralisé, dont la capacité devra être surdimensionnée compte tenu du caractère intermittent des EnR et

de la perte de foisonnement<sup>1</sup>. Outre-Rhin, un système de réserves stratégiques a été instauré pour maintenir en service les centrales thermiques non rentables afin d'assurer l'équilibre général : entre 2008 et 2016, seuls 12 gigawatts (GW) d'installations de production centralisée, dont 9,5 GW nucléaires, ont été arrêtés alors que près de 80 GW ont été mis en service<sup>2</sup>, très majoritairement d'éolien et de solaire photovoltaïque.

Ce modèle offre l'avantage de mieux répondre à la demande sociale tout en continuant d'assurer la sécurité d'approvisionnement. En revanche, il présente l'inconvénient de doubler le réseau traditionnel et les boucles locales, donc de nécessiter des investissements très lourds dont les utilisateurs ne sont peut-être pas prêts à payer le prix. Les montants en jeu se chiffrent en centaines de milliards d'euros. La communauté européenne évoque le montant de 1 000 milliards à investir dans les énergies renouvelables entre 2015 et 2030 pour tenir les objectifs fixés par les directives. L'Allemagne à elle seule a déjà engagé quelque 500 milliards d'euros pour sa transition énergétique, soit le quart de la dette française (en faisant supporter ces coûts par le tarif de l'électricité sur une durée de vingt ans).

En outre, conserver l'égalité de traitement entre tous les consommateurs suppose la mise en place d'une tarification adaptée, qui donne moins de poids au kWh consommé et davantage à la puissance mise à disposition par le réseau (les coûts d'un système électrique étant composés quasi essentiellement de parts fixes). Il s'agit de prévenir ainsi l'apparition de « passagers clandestins » qui utiliseraient peu le système centralisé dont tout le monde profite, reportant *de facto* son coût sur ceux qui ne peuvent s'en échapper. Pour ne susciter au niveau local que des solutions pertinentes économiquement, il est donc impératif que les tarifs reflètent bien les coûts.

1. En raison du foisonnement de consommation dû à des habitudes de consommation différentes, la puissance maximale appelée par un groupe de consommateurs est très inférieure à la somme des puissances maximales appelées par chacun au cours de l'année. Dans ce schéma où une partie de la demande est d'abord captée par une production très localisée, cet effet de foisonnement diminue au niveau agrégé.

2. Source : AGEE, BMWi, Bundesnetzagentur.

## CONCLUSION

Le monde nouveau qui se dessine en matière énergétique dépendra à la fois de ce que la technologie permettra de faire avec une rentabilité économique suffisante, de la capacité de financement des différents acteurs, de leur propension à payer et de l'acceptabilité sociale des solutions mises en place. Les technologies numériques seront vraisemblablement celles qui atteindront les premières la maturité suffisante pour pénétrer le secteur électrique, en introduisant de nouvelles façons de réguler les besoins et la production à un niveau fin. Dans ce paysage en pleine évolution, le risque à éviter est de voir le contribuable financer *via* des subventions ou des investissements publics l'équipement d'une entité locale qui se transformerait en producteur d'électricité non compétitif, tout en faisant supporter les coûts du maintien de la sécurité d'approvisionnement au reste de la collectivité.

*Étienne Beeker*



# 3

## RÉPONDRE À L'INNOVATION DISRUPTIVE

Une vague d'innovations déferle, portée par le numérique et demain par d'autres technologies émergentes (les « NBIC »<sup>1</sup>), qui crée de nouveaux marchés et bouleverse l'économie de nombreux secteurs. Face à ces innovations « disruptives » – anglicisme désignant les technologies de rupture –, l'État doit définir sa position : un parti pris attentiste aurait un coût économique et social considérable et pourrait conduire à une perte de souveraineté. Deux options s'ouvrent pour les pouvoirs publics : ouvrir le champ à l'expérimentation, en fixant les bornes à l'intérieur desquelles les innovateurs peuvent tester leurs idées avec l'appui des pouvoirs publics, ou bien édicter des principes généraux (*soft regulation*) en laissant les entreprises se lancer. La seconde option permet sans doute plus d'innovation, mais elle comporte également plus de risques et de responsabilité pour les entreprises. Dans tous les cas, le partage d'informations avec les pouvoirs publics sera nécessaire pour garantir le respect des règles fondamentales (liberté, sécurité, etc.) et, au terme de ce premier déploiement, pour adapter la réglementation.

1. Nanotechnologies, biotechnologies, informatique, sciences cognitives (intelligence artificielle).

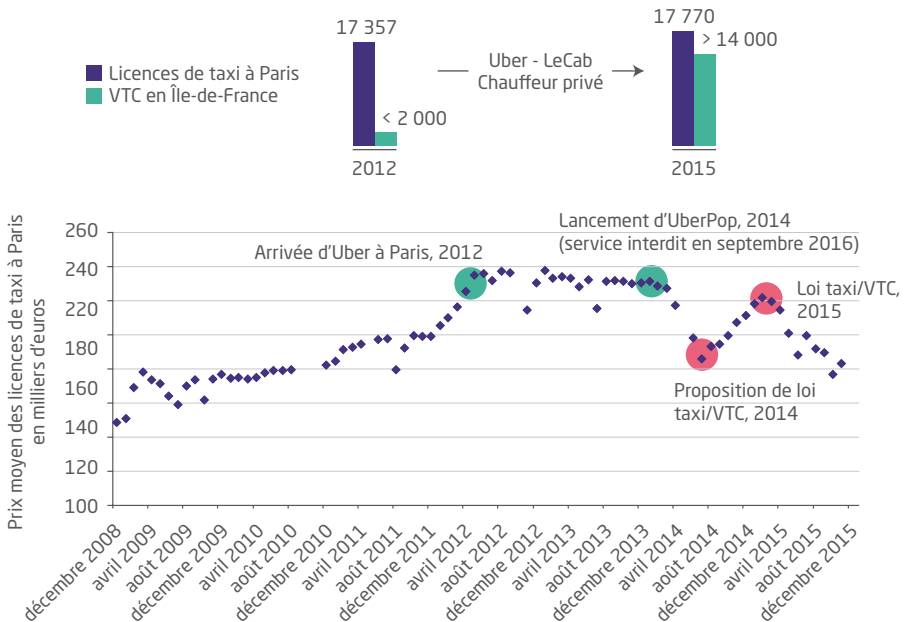
## UNE ÉCONOMIE EN PLEINE MUTATION

Le début du XXI<sup>e</sup> siècle est marqué par la transition numérique, une vague d'innovations technologiques puissante, susceptible d'affecter en profondeur et dans un laps de temps très court nos sociétés. Nous pouvons faire de cette vague une occasion de transformation positive au lieu de la subir de manière passive. Beaucoup dépendra de notre attitude devant ce qu'il est convenu d'appeler l'innovation disruptive. Face à des marchés d'innovation radicale, où les premiers arrivés peuvent acquérir des positions dominantes décisives, en faisant disparaître au passage d'autres marchés et les acteurs économiques installés, rester en retrait et voir venir peut entraîner des coûts économiques et sociaux considérables. Répondre à l'innovation disruptive suppose de prendre des risques, donc d'accepter d'éventuels échecs et d'être capable d'en tirer toutes les leçons. Ce positionnement concerne aussi bien les citoyens, les entreprises que la puissance publique. Si nous n'incorporons pas l'innovation de façon proactive, cette dernière finira tout de même par s'imposer, de façon encore plus disruptive.

	<b>Option 1</b> <b>Droit à l'expérimentation</b>	<b>Option 2</b> <b>Soft regulation</b>
<b>Contrôle des pouvoirs publics</b>	Au fil de l'eau	<i>A posteriori</i>
<b>Mode d'encadrement</b>	Cadre réglementaire détaillé	Principes généraux
<b>Responsabilité</b>	Partagée entre administration et entreprise	Entreprise
<b>Rapidité de mise en œuvre de l'innovation</b>	Temps d'examen du dossier (quelques mois)	Immédiate
<b>Degré d'innovation</b>	+	++
<b>Prise de risque</b>	+	++
<b>Partage d'informations avec les pouvoirs publics</b>	Obligatoire	Obligatoire

De nombreux exemples – d'Uber à l'intelligence artificielle –, illustrent à la fois l'ampleur des enjeux et les difficultés rencontrées par les pouvoirs publics pour fixer une ligne de réponse qui permette à toutes les entreprises, celles qui portent l'innovation comme celles qui la subissent, d'anticiper les évolutions du marché et d'investir dans un cadre suffisamment prévisible. Aujourd'hui, en France, les nouveaux acteurs voient leur essor freiné par un cadre réglementaire qui peine à intégrer des modèles d'organisation inédits et encore très minoritaires, notamment du fait de la résistance qu'opposent les entreprises en place. À l'inverse, cet essor est souvent facilité par la présence de zones grises dans la réglementation qui leur donnent un avantage concurrentiel par rapport aux acteurs installés.

**Graphique 1 – Impact de l'arrivée d'Uber et des modifications réglementaires sur les taxis**



Source : Rapport sur l'application de la loi n° 2014-1101 du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport sans chauffeur, novembre 2015, IGF, IGA, CGEDD, Préfecture de Police de Paris

Dans le secteur des mobilités, les plateformes numériques telles que Blablacar ou Uber ont considérablement augmenté l'offre de services, en élargissant la brèche engagée dans le monopole des taxis par les véhicules de transport avec chauffeur (+ 12 000 VTC en trois ans en Île-de-France) ou en assurant des trajets délaissés par la SNCF. Face à ces transformations, les pouvoirs publics oscillent entre encouragement (ouverture aux VTC) et protection des acteurs existants (rapport Thévenoud)<sup>1</sup>. Au final, les expérimentations se font sous l'impulsion des plateformes, mais de façon chaotique : soubresauts dans le prix des licences de taxi, service UberPop finalement interdit, tensions sur le partage des revenus entre plateforme et chauffeurs... Les pouvoirs publics courent derrière.

La voiture sans chauffeur a également bénéficié d'une adaptation réglementaire<sup>2</sup>. Cependant, les vrais défis sont à venir et l'évolution réglementaire (responsabilité en cas d'accident, droit du travail, fiscalité, etc.) sera encore fortement sollicitée lorsque les véhicules autonomes viendront bouleverser les secteurs du transport de marchandises ou de la mobilité (transport routier, taxi, bus, etc.). Si nous ne sommes pas capables de répondre assez vite à ces besoins d'évolution réglementaire, des véhicules autonomes pourraient arriver plus rapidement à maturité à l'étranger et pénétrer le marché français, en mettant en péril les 200 000 emplois directs de l'industrie automobile.

Les drones quant à eux ont pu commencer à se développer en France parce que le cadre réglementaire était propice<sup>3</sup>, avant qu'un cadre européen plus restrictif ne soit proposé, tenant compte notamment des risques de collision. Aujourd'hui, des espaces de développement pour les usages professionnels du drone restent cependant largement ouverts.

1. Le député Thomas Thévenoud a remis au Premier ministre, le 24 avril 2014, le rapport de la mission de concertation taxis-VTC intitulé *Un taxi pour l'avenir, des emplois pour la France*, qui formule trente propositions relatives à l'encadrement des activités de taxi et de VTC.

2. Ordonnance n° 2016-1057 du 3 août 2016 relative à l'expérimentation de véhicules à délégation de conduite sur les voies publiques.

3. Classification de ces engins comme relevant du loisir avec peu de restrictions sur les conditions de vol.

Les secteurs de l'hôtellerie et du tourisme ont eux aussi connu plusieurs bouleversements, le dernier en date étant le développement d'offres concurrentielles émanant des particuliers (Airbnb, Abritel, par exemple), qui a élargi considérablement l'offre d'hébergement. En 2015, Airbnb propose 176 000 hébergements en France et Abritel en affiche 74 000, quand le nombre d'hôtels est d'environ 17 000, avec plus de 600 000 chambres. Là encore, la régulation sectorielle s'adapte au coup par coup pour traiter les questions que soulèvent ces nouveaux acteurs (collecte de la taxe de séjour, taux de commission, clarification du seuil d'activité professionnelle, etc.).

Les secteurs de la banque et de l'assurance n'en sont qu'au début de leur transformation : elle se fera par la multiplication des moyens de paiement dans le secteur bancaire et par l'augmentation des sources d'information sur les assurés grâce aux objets connectés dans le secteur de l'assurance. S'agissant de services susceptibles d'être intégralement fournis en ligne, le risque est grand de voir une part significative de l'activité disparaître du territoire français si des solutions innovantes sont proposées directement depuis l'étranger, notamment au Royaume-Uni où le régulateur bancaire a pris certaines dispositions en faveur de l'innovation<sup>1</sup>. La banque représente 2,7 % de la valeur ajoutée et 2,3 % de l'emploi salarié en France.

Le secteur de la santé, qui représente près de 12 % du PIB, connaîtra lui aussi des transformations profondes, avec l'instauration d'un suivi personnalisé et continu des patients. Déjà engagée dans le cas de certaines affections de longue durée, cette évolution va bouleverser le système médical, notamment le métier du médecin traitant, qui intervient principalement aujourd'hui de façon ponctuelle pour un traitement curatif mais qui pourra intervenir demain de façon plus suivie et jouer un rôle préventif plus affirmé.

De nombreux secteurs vont par ailleurs être affectés par le déploiement de l'intelligence artificielle qui se fait actuellement sans encadrement

1. Le régulateur financier britannique (Financial Conduct Authority) a ouvert un « innovation hub » pour conseiller les startups de la Fintech.

juridique particulier, si ce n'est celui de l'exploitation des données personnelles. L'utilisation de l'intelligence artificielle n'est pourtant pas sans risque. Si les grandes entreprises se sont dotées d'un « comité d'éthique », cette initiative privée ne saurait remplacer à terme un encadrement légal.

Au final, les innovations se déploient, les expérimentations ont lieu, parfois même en France aux marges de la légalité. Mais nombre des innovations mentionnées sont portées par des plateformes étrangères, qui acquièrent au passage une puissance de marché considérable. Cet état de fait n'est cependant pas figé. Uber pourrait se faire « ubériser », dès lors que des transactions décentralisées seront possibles de façon sécurisée, notamment grâce à la technologie *blockchain*. Favoriser l'innovation est aussi un moyen d'assurer le passage à l'innovation suivante.

Pour garantir l'égalité des chances face à la révolution numérique, la solution n'est pas de fermer notre économie et notre société aux innovations mais au contraire de les y confronter, en les dotant d'outils pour que ces innovations puissent se développer, être incorporées et diffusées. Qu'il s'agisse de réglementations sectorielles ou transversales, les pouvoirs publics doivent prendre la mesure des changements à venir et y apporter une réponse constructive fondée sur des principes explicites et un processus clair.

Différents modes de régulation sont possibles. En France, au tout début du XIX<sup>e</sup> siècle, les questions de « risques industriels » – assimilés à des troubles de l'ordre public – étaient du ressort des collectivités locales et de la police. Pour éviter tout problème avec la population, les autorités locales préféraient souvent interdire ces installations nouvelles, ce qui a eu pour effet de bloquer le développement de l'industrie française. En 1810, une loi est adoptée pour mettre en place une normalisation de la réglementation sur tout le territoire – vérifiée par un corps d'inspection –, contribuant à l'essor de l'industrie. Ce régime de contrôle systématique a été assoupli en 1866 avec la création d'un régime de simple déclaration, où la responsabilité était reportée sur l'industriel.

L'attitude à adopter face à l'innovation disruptive renvoie à la façon d'appliquer le principe de précaution, qui exige une vigilance systéma-

tique face aux risques potentiels associés à une décision. Pour ce faire, une procédure d'évaluation des risques doit être mise en place *via* des programmes de recherche et des expérimentations encadrées, ainsi que des mesures provisoires et proportionnées pour parer à un dommage éventuel.

## DEUX OPTIONS NON EXCLUSIVES

Pour assurer une capacité d'innovation au niveau national et faciliter l'adoption de nouveaux usages, l'État doit se doter de mécanismes de réponse à la disruption. L'objectif est de donner de la visibilité aux entrepreneurs, aux acteurs en place et aux citoyens, en portant une politique pro-innovation à tous les niveaux de décision de l'action publique. Deux grandes options sont envisageables, et rien n'empêche d'adopter l'une plutôt que l'autre, selon le secteur et selon que prévaut le besoin de régulation ou la rapidité d'adaptation. Cependant, quelle que soit la solution adoptée lors du premier déploiement d'une innovation, sa diffusion de masse exigera *in fine* un nouveau cadre réglementaire stabilisé.

### OPTION 1

#### **Recourir à l'expérimentation : une transformation par essai et erreur**

Parce que l'innovation prend des formes variées et dispose de grandes capacités d'ajustement et de personnalisation, l'expérimentation, dans un cadre contrôlé par les pouvoirs publics et limité dans le temps, permettrait de tester différentes solutions, d'identifier leurs effets positifs et négatifs, pour au final favoriser un déploiement à grande échelle dans les meilleures conditions. Ce mécanisme souple conduirait à lancer sur le marché de nouveaux biens et services mais, face aux disruptions qu'ils peuvent entraîner, il donnerait à l'État, grâce aux échanges d'informations, les moyens de réagir et de prendre les mesures correctives nécessaires.

De tels dispositifs d'expérimentation existent déjà en France : mise en œuvre de politiques publiques locales dérogatoires par des collectivités territoriales<sup>1</sup> ; initiative France Expérimentation<sup>2</sup> qui permet de déroger à certaines réglementations contraignantes dans le cadre d'un appel à projet ; acte législatif *ad hoc* pour un périmètre sectoriel donné. Par exemple, les expérimentations de véhicules sans chauffeur sont autorisées par une ordonnance<sup>3</sup> ou celles sur l'utilisation de fréquences, attribuées par l'ARCEP, sont renforcées par la loi pour une République numérique.

L'idée est ici d'assurer une plus grande réactivité des pouvoirs publics et d'ouvrir de façon plus systématique le recours à l'expérimentation, en adoptant une loi, voire en modifiant la Constitution, pour fixer le cadre de son application. Dans ce schéma, un porteur de projet identifierait les lois, normes et réglementations auxquelles il souhaite pouvoir déroger pour tester son innovation, ainsi que l'extension géographique et la durée envisagée.

Le projet présenté comprendrait également les modalités suivant lesquelles seraient transmises les informations nécessaires à l'évaluation technique et socioéconomique de l'expérimentation. La sélection des projets se ferait au fil de l'eau par un comité *ad hoc* chargé d'informer les organismes de contrôle et d'évaluation concernés.

Dans un cadre de ce type, le soutien à l'expérimentation serait donc intégré aux missions des administrations<sup>4</sup>, ce qui favoriserait l'apparition d'innovations en France et leur diffusion. Certes, le régime dérogatoire, en permettant à certaines entreprises de s'abstraire des réglementations sectorielles et transversales, ferait naître un risque de distorsion

1. Depuis 2003, par l'introduction dans la Constitution d'une disposition (article 72, alinéa 4), les collectivités territoriales disposent d'un droit à l'expérimentation leur permettant d'adapter les lois et règlements nationaux aux situations locales.

2. Lancée en juin 2016.

3. Ordonnance sur l'« Expérimentation de véhicules à délégation de conduite sur les voies publiques », présentée en Conseil des ministres le 3 août 2016.

4. Comme cela a déjà été fait sur certains sujets, par exemple par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes *via* son livre blanc « pour préparer la révolution de l'internet des objets » pour favoriser l'expérimentation.

de concurrence. Mais ce risque serait circonscrit, car la portée de l'expérimentation resterait limitée dans l'espace et dans le temps.

Par exemple, en ce qui concerne le véhicule autonome, les innovations seraient testées sur certaines routes dûment identifiées, après information des autorités concernées.

## OPTION 2

### Énoncer les grands principes : une régulation souple qui laisse l'initiative aux innovateurs

Dans cette seconde option, de façon à laisser le champ le plus large aux innovations et à inciter à la prise de risque, l'État n'effectuerait pas de contrôle détaillé *a priori* mais édicterait des principes inscrits dans un code de l'innovation, qui, dès lors qu'ils seraient respectés, permettraient aux entreprises de mettre en œuvre, sous leur responsabilité, leurs innovations sans limite dans le temps.

Les missions des administrations évolueraient, en intégrant la publication d'avis et de lignes directrices sur les secteurs relevant de leurs compétences. Ces avis pourraient être demandés directement par des entreprises, avec un délai de réponse rapide imposé aux administrations, selon un mécanisme s'apparentant au rescrit fiscal ou social<sup>1</sup>. Si une entreprise ne respectait pas ces principes, les mécanismes classiques de contrôle se mettraient en place (contrôle administratif, par le juge, etc.). Si la régulation souple s'avérait déficiente, le recours à l'arsenal législatif pourrait toujours intervenir.

En contrepartie de cette souplesse, les entreprises seraient soumises à un régime déclaratif, identifiant les champs législatifs ou réglemen-

1. Le rescrit fiscal est une prise de position formelle de l'administration fiscale saisie par un contribuable. En cas d'interrogation sur la fiscalité applicable à une situation précise, la procédure du rescrit permet d'obtenir une réponse précise et définitive opposable à l'administration, y compris si la solution donnée est contraire à la loi. Le rescrit fiscal fait ainsi prévaloir la sécurité juridique du contribuable sur le principe de légalité et de hiérarchie des normes. Le rescrit social permet à un cotisant d'obtenir une décision explicite sur « toute demande posant une question nouvelle et non dépourvue de caractère sérieux ayant pour objet de connaître l'application à une situation précise de la législation relative aux cotisations et contributions de sécurité sociale contrôlées par les Urssaf ».

taires impactés, de manière à partager régulièrement les informations pertinentes avec les administrations concernées, comme dans le cadre de l'expérimentation. Ainsi, les administrations seraient en mesure de suivre la mise en œuvre ou la commercialisation de l'innovation, de prendre en considération ses effets et, le cas échéant, de faire évoluer la réglementation.

Cette solution déléguerait une partie de la définition des règles au niveau des entreprises ou du secteur d'activité. Mais elle supposerait que le fonctionnement des administrations évolue — de façon à être en mesure d'apporter rapidement leur expertise aux innovateurs —, et elle modifierait le partage des responsabilités : n'étant plus couvertes par une réglementation détaillée, les entreprises s'exposeraient davantage à des recours en justice et au paiement des dommages correspondants en cas d'incidents liés à la mise en œuvre de leurs innovations.

Par exemple, en ce qui concerne le véhicule autonome, dès lors que seraient clarifiées les responsabilités et que seraient établis certains standards techniques permettant de s'assurer que la justice dispose des éléments nécessaires pour trancher en cas de litige (boîte noire), la circulation de véhicules sans chauffeur ne ferait pas l'objet de restrictions particulières et pourrait se déployer au gré des avancées technologiques.

## ÉTAPE FINALE : L'ADAPTATION DE LA RÉGLEMENTATION

Ces options décrivent deux processus distincts pour répondre aux innovations disruptives et les accompagner.

Le droit à l'expérimentation offre un cadre qui permet de limiter les risques pour la société et les entreprises, et ce dans un temps limité, avant d'envisager le déploiement des innovations à grande échelle. Cette option paraît plus adaptée à des secteurs mettant en danger la vie humaine ou portant atteinte à des droits fondamentaux. La *soft regulation* permet, elle, de laisser libre cours aux innovateurs, avec pour seul cadre les principes fondamentaux, sans limite temporelle prédéfinie.

Les deux options se rejoignent sur le partage de données avec les administrations. Indispensable à l'évolution des réglementations, ce partage entraînera nécessairement une adaptation du fonctionnement de ces administrations qui seront amenées à échanger et collaborer plus étroitement avec les entreprises.

Quelle que soit l'option choisie pour accompagner les innovations disruptives, le processus aboutira inéluctablement, à l'issue de cette phase de déploiement, à l'adaptation de la réglementation. Selon les cas, et en fonction des informations récoltées, celle-ci se fera de manière à favoriser la diffusion la plus rapide possible de l'innovation, ou de manière à mieux la contrôler. Par exemple, en ce qui concerne le véhicule autonome, de nouvelles normes de sécurité finiront par être établies, qui auront un effet décisif sur la diffusion du véhicule, non seulement auprès des particuliers, mais aussi dans les secteurs économiques tels que le transport de personnes ou de marchandises.

*Julia Charrié  
Lionel Janin*



# 4

## **MOBILISER L'ÉPARGNE POUR LE FINANCEMENT DES STARTUPS**

Afin de favoriser la croissance des startups, la France doit accroître nettement les financements disponibles. Ne disposant pas de larges fonds de pension ni de fondations universitaires qui jouent un rôle déterminant sur ce plan dans les autres pays, elle doit mieux mobiliser l'épargne des ménages vers ce type de placements indispensables à la croissance et à l'innovation. La fiscalité de l'épargne financière pourrait être un puissant levier, mais aujourd'hui elle incite peu au financement des entreprises innovantes.

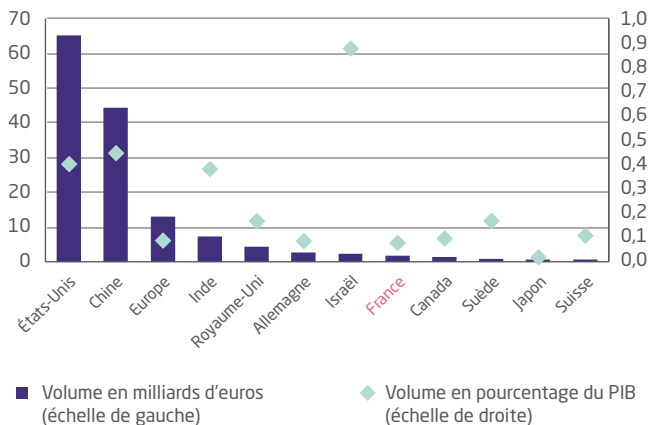
Pour rejoindre les pays les mieux placés en termes de montant de capital-risque rapporté à la taille de l'économie, trois options s'offrent à la France : une solution logique, mais très ambitieuse, de réforme globale de la fiscalité de l'épargne ; un choix plus direct de refonte et d'approfondissement de certaines niches fiscales en les ciblant mieux sur le capital-risque ; enfin, moins radicale mais non dénuée de complexité, une modification à la marge des produits d'épargne réglementés existants. Selon les paramètres retenus, ces options peuvent être mises en œuvre à un coût nul pour les finances publiques.

## EN EUROPE, DES STARTUPS MOINS DYNAMIQUES QU'AUX ÉTATS-UNIS

Autant de startups naissent en Europe qu'aux États-Unis ou en Asie, mais elles se développent moins vite. Ces jeunes entreprises innovantes jouent un rôle de plus en plus important dans le dynamisme et le renouvellement du tissu productif ainsi que dans l'essor de nouveaux secteurs économiques. À l'image du secteur du numérique, les jeunes pousses exercent un rôle déterminant dans le développement des industries de demain, que ce soit dans le domaine de la transition écologique (*greentechs*), de la biologie (*biotechs*), de la médecine (*medtechs*), de la finance (*fintechs*) ou des objets connectés.

Aujourd'hui, les startups à succès sont plus américaines et asiatiques qu'européennes. En 2015, l'Europe comptait seulement 15 « licornes »<sup>1</sup>, contre 90 aux États-Unis et 31 en Asie. Cinq des dix premières capitalisations américaines sont d'anciennes startups et leur poids dans l'économie

Graphique 1 – Montants de capital-risque par pays (2015)



Source : France Stratégie, d'après EY (Global Venture Capital Trends 2015)

1. Startups valorisées à plus d'un milliard de dollars.

s'avère déterminant. L'analyse comparée de l'âge moyen des capitalisations boursières en France et aux États-Unis montre que l'écart a doublé au cours des quinze dernières années<sup>1</sup> : en 2015, il était de 91 années aux États-Unis et de 132 en France (contre respectivement 84 et 104 années en 2000).

Cette différence dans la capacité à régénérer le tissu productif s'explique moins par la difficulté de la France et de l'Europe à faire éclore de jeunes entreprises innovantes que par leur moindre capacité à les faire croître sur le territoire national. Les créations de startups sont en nombre comparable en Europe et aux États-Unis<sup>2</sup> mais, dix ans après leur date de création, les startups américaines comptent en moyenne deux fois plus d'employés que leurs homologues européennes.

## L'IMPORTANCE DE L'ACCÈS AU FINANCEMENT

Parmi les nombreux facteurs qui influencent la capacité de développement des startups, l'accès au financement est critique. Sans passé bancaire et porteuses de nouveaux modèles d'affaires encore non rentables et dont la viabilité est difficile à évaluer, ces jeunes entreprises ont une activité inadaptée au circuit de financement classique par crédit bancaire. Requérant une prise de risque plus élevée de la part des investisseurs, leur financement repose en large partie sur des apports de fonds propres aux différents stades de leur développement, de l'incubation (quand elles sont encore en phase de création) à la sortie (par revente ou par introduction en bourse).

Cette chaîne de financement, désignée sous le terme de « capital-risque » lorsqu'elle concerne les phases de création et de croissance des startups, fait intervenir différents types d'acteurs : ce sont principalement

1. Lorach N. (2016), « Un écart croissant entre l'âge moyen des principales capitalisations en France et aux États-Unis », *billet*, 21 mars.

2. Criscuolo C., Gal P.N. et Menon C. (2014), « The dynamics of employment growth: New evidence from 18 countries », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n° 14, OECD Publishing.

les fonds d'investissement publics et privés spécialisés dans le capital-risque et les *business angels*, ces personnes physiques, souvent d'anciens entrepreneurs à succès, qui investissent à titre personnel dans des startups au démarrage. Au-delà de l'apport de fonds, ces acteurs jouent un rôle important dans l'accompagnement et le conseil aux entreprises qu'ils soutiennent financièrement. Ils occupent à ce titre une place centrale dans l'écosystème.

Le capital-risque est reconnu comme un puissant stimulateur de l'innovation et de sa diffusion<sup>1</sup>. Aux États-Unis, parmi les entreprises fondées après 1974, 42 % ont bénéficié d'un soutien en capital-risque lors des premières phases de leur développement et ces 42 % réalisaient 85 % des dépenses de R & D en 2014<sup>2</sup>.

## DES VOLUMES ENCORE EN DEÇÀ DU POTENTIEL

En 2015, les montants de capital-risque atteignaient en euros 65 milliards aux États-Unis, 44 milliards en Chine et 2,3 milliards en Israël, comparé à 4,3 milliards au Royaume-Uni, 2,9 milliards en Allemagne et 1,7 milliard en France<sup>3</sup>. Rapporté au PIB, le capital-risque en France pèse quatre fois moins qu'aux États-Unis et en Chine, et deux fois moins qu'au Royaume-Uni et en Suède.

Malgré les progrès récents, le financement du capital-risque en France conserve d'importantes marges de progression si l'on compare aux volumes mobilisés par les écosystèmes plus matures. La disponibilité

1. Faria A.P. et Barbosa N. (2014), « Does venture capital really foster innovation? », *Economic Letters*, vol. 122, n° 2 ; Gonzalez-Urbe J. (2013), *Venture Capital and Innovation*, Columbia UMI 3561218.

2. Gornall W. et Strebulaev I.A. (2015), « The economic impact of venture capital: The evidence from public companies », Stanford University Graduate School of Business, *Research Paper*, n° 15-55, novembre.

3. Ces chiffres sont ceux de Dow Jones Venture Source repris par EY (rapport *Venture Capital Trends* 2015). Il n'existe pas de définition harmonisée au niveau international de ce qui constitue le « capital-risque ». La différence de périmètre explique une partie importante de l'écart avec les chiffres donnés par exemple par InvestEurope (l'association européenne des investisseurs en capital-risque) et l'OCDE.

de fonds en quantité suffisante non seulement permet de financer les projets portés par des nationaux, mais elle est également un puissant facteur d'attractivité pour les porteurs de projet étrangers. Aux États-Unis, plus de la moitié des « licornes » ont au moins un membre fondateur d'origine étrangère<sup>1</sup>. Nombreux sont les porteurs de projet étrangers, dont beaucoup de Français, qui choisissent de développer leur startup dans ce pays pour bénéficier de son écosystème et de l'importance des financements disponibles. 22 % des salariés de l'écosystème parisien des startups sont étrangers, contre 53 % à Londres, 49 % à Berlin et 45 % dans la Silicon Valley, selon le baromètre Compass<sup>2</sup>.

Pour ne pas accroître son retard dans la révolution numérique, la France devrait se fixer comme objectif de rattraper en cinq ans le niveau de financement, exprimé en pourcentage du PIB, que l'on observe aux États-Unis (soit un quadruplement, à 8 milliards d'euros, pour passer de 0,1 à 0,4 point de PIB).

Pour accélérer ce rattrapage, la réponse a largement consisté à développer le soutien public, notamment par le biais de Bpifrance qui co-investit avec les investisseurs privés. Notre pays se caractérise ainsi par l'importance du financement du capital-risque par des fonds publics, qui représentent plus du quart des montants levés. Cela s'explique en partie par l'absence de fonds de pension et de fondations universitaires. De fait, l'horizon temporel de ces investisseurs, plus lointain que celui des autres acteurs institutionnels (banques, fonds généralistes, etc.) et leur capacité plus élevée à prendre des risques (comparée à celle des assureurs par exemple), en font des acteurs importants dans d'autres pays. La France se distingue également par la taille plus faible des fonds spécialisés. Les plus grands fonds français sont par exemple environ dix fois plus petits que les plus grands fonds américains. Cette fragmentation pose problème notamment pour les levées de fonds les plus importantes, au-delà de la phase d'amorçage, qui sont indispensables pour accompagner la croissance des startups à succès et les garder sur le territoire.

1. Anderson S. (2016), « Immigrants and billion dollar startups », *NFAP Policy Brief*, mars.

2. Cité par Ekeland M., Landier A. et Tirole J. (2016), « Renforcer le capital-risque français », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 33, juillet.

Du point de vue du financement des startups, l'enjeu pour la France est donc double : augmenter les flux globaux investis et permettre l'apparition d'acteurs de taille plus importante. En outre, cette progression des fonds de capital-risque doit aller de pair avec leur internationalisation et l'amélioration de la qualité du suivi et du soutien qu'ils apportent, condition indispensable à la réussite des startups dans lesquelles ils investissent.

## LA FISCALITÉ DE L'ÉPARGNE AU SERVICE DE LA CROISSANCE

Du côté des particuliers, les dispositifs fiscaux en France encouragent les placements peu risqués comme l'immobilier et, du côté des placements financiers, ils favorisent l'assurance-vie (principalement investie en titres de dette publique) et les livrets d'épargne réglementée. Ces incitations se font au détriment des financements plus porteurs comme celui des jeunes entreprises à fort potentiel.

Les montants nécessaires pour quadrupler la taille de l'écosystème – 6 milliards d'euros par an supplémentaires – ne sont pas négligeables, comparés au flux d'épargne financière annuelle dégagée par les ménages, qui est de l'ordre de 75 milliards<sup>1</sup>. Ils paraissent cependant modestes au regard du patrimoine financier des ménages avec plus de 4 700 milliards d'actifs détenus en 2015. En particulier, une petite partie des montants investis en livrets d'épargne réglementée (plus de 590 milliards d'euros) ou encore en assurance-vie (plus de 1 370 milliards<sup>2</sup>) pourrait être au fil des ans rebasculée vers le capital-risque.

Étant donné la diversité des acteurs qui interviennent dans l'écosystème de financement, la question d'une fiscalité plus orientée vers les startups se pose à plusieurs niveaux. Du côté des *business angels*, le

1. Il s'agit du montant de la capacité de financement des ménages (source : Insee, Comptes nationaux).

2. Rapport annuel 2015 de l'Observatoire de l'épargne réglementée.

Conseil d'analyse économique (CAE)<sup>1</sup> souligne par exemple le caractère moins favorable en France du régime sur les plus-values de cession : alors qu'un taux effectif maximal de 20 % s'applique au Royaume-Uni, la France pratique un taux dégressif qui passe de 62 % la première année à 23,75 % lorsque les parts de l'entreprise ont été détenues pendant huit ans. Le « compte PME innovation » instauré par la loi de finances rectificative 2016, qui permet aux *business angels* de bénéficier d'un report d'imposition lorsqu'ils réinvestissent dans une entreprise à fort potentiel, constitue un premier élément de réponse à cette question.

## L'ÉPARGNE CANALISÉE VERS LE FINANCEMENT DU CAPITAL-RISQUE

Trois options peuvent être envisagées pour encourager fiscalement le financement du capital-risque : premièrement, une réforme globale de la fiscalité de l'épargne financière, de manière à ne plus défavoriser l'investissement en fonds propres ; deuxièmement, une refonte et un approfondissement de certaines niches fiscales en les ciblant mieux sur le capital-risque ; et enfin une modification à la marge de la composition des produits d'épargne existants. Selon les paramètres retenus, toutes ces options peuvent être mises en œuvre à un coût nul pour les finances publiques.

### OPTION 1

#### Harmoniser la fiscalité de l'épargne financière

Compte tenu du fait qu'en France la fiscalité du capital oriente très largement les flux d'épargne vers des placements peu risqués et moins favorables au financement des investissements de long terme, la solution la plus logique, mais aussi la plus radicale, consisterait à remettre à plat cette fiscalité, de façon à égaliser les taux d'imposition des revenus du

1. Ekeland M. *et al.* (2016), *op. cit.*

capital, quels que soient les supports d'épargne financière. On ferait en sorte que les placements les plus risqués, notamment dans les entreprises et le capital-risque, aient en moyenne un rendement après impôt plus élevé que les placements moins risqués. Tel n'est pas toujours le cas aujourd'hui, où la fiscalité de l'épargne se caractérise par une grande hétérogénéité<sup>1</sup>, difficile à justifier, de sorte que les placements risqués voient leur rentabilité dégradée par rapport à des placements plus sûrs (placements liquides ou en assurance-vie, qui ne servent pas, ou peu, au financement en fonds propres des entreprises).

Cette harmonisation des taux d'imposition des revenus de l'épargne financière pourrait se faire de plusieurs manières. Elle pourrait notamment passer par un barème unique appliqué à tous les revenus du capital, plus-values comprises, sans distinction de nature. C'est ce que font la Suède ou les Pays-Bas, par le biais d'une « *flat tax* » de 30 % appliquée à l'ensemble des revenus du capital : dividendes, intérêts, plus-value de cession de valeurs mobilières et de la résidence principale. Sans aller jusqu'à un barème unique, un pas vers l'harmonisation consisterait à rehausser la fiscalité sur certains produits peu risqués, et à baisser la fiscalité sur des produits plus risqués. Le CAE suggère par exemple de réserver l'avantage fiscal de l'assurance-vie aux sorties en rente, afin de limiter la défiscalisation à l'épargne retraite<sup>2</sup>.

Cette option est évidemment d'ampleur : une réforme d'ensemble de la fiscalité du capital, aussi souhaitable qu'elle soit<sup>3</sup>, nécessiterait des travaux d'études approfondis. Elle prendrait du temps et ne saurait se justifier au seul motif d'encourager le capital-risque en France. Pour autant, elle produirait certainement des effets incitatifs puissants en ce sens.

1. Voir Artus P., Borio A. et García-Peñalosa C. (2013), « Fiscalité des revenus du capital », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 9, septembre ; Gouardo C., Le Ru N., Sode A. et Trannoy A. (2016), « Quels principes pour une fiscalité simplifiée ? », in France Stratégie, *2017-2027, enjeux pour une décennie*, op. cit.

2. Artus P. et al. (2013), op. cit. La sortie en rente donne lieu à un versement à vie d'une rente au souscripteur du contrat, plutôt qu'à une restitution du capital. Sa défiscalisation dans le cadre d'une épargne-retraite se justifierait théoriquement par le motif de lissage intertemporel de la consommation.

3. Gouardo C. et al. (2016), op. cit.

## OPTION 2

### Redimensionner les niches existantes et améliorer leur ciblage

Il existe déjà des supports d'épargne et d'investissement à fiscalité dérogatoire permettant le financement en fonds propres des jeunes entreprises innovantes.

Avec les Fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI), l'actif est principalement investi en fonds propres de PME innovantes (l'éligibilité des PME correspond à un montant de dépenses de R & D, ou est délivrée par la BPI). Avec les Fonds d'investissement de proximité (FIP), l'actif est principalement investi dans les PME d'une zone géographique donnée. Dans les deux cas, les souscripteurs peuvent bénéficier d'une réduction de leur impôt sur le revenu à hauteur de 18 % des montants investis. Cette réduction est plafonnée à 4 320 euros pour un couple, ce qui correspond à un investissement de 24 000 euros. Pour les assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), l'impôt dû à ce titre peut être diminué d'un montant égal à la moitié des sommes investies, plafonné à 18 000 euros, somme qui correspond donc à un investissement de 36 000 euros. Ces deux dispositifs ont permis de lever environ 800 millions d'euros en 2015.

Les dispositifs dits IR-PME et ISF-PME permettent quant à eux de déduire une partie des sommes investies de l'impôt sur le revenu dû par le contribuable, sans passer par l'intermédiaire d'un fonds comme dans les deux cas précédents. L'avantage fiscal avec ces investissements directs est plafonné à 18 000 euros (IR-PME, pour un investissement maximal de 100 000 euros) et 45 000 euros (ISF-PME, pour un investissement maximal de 90 000 euros). Bien qu'assorti d'un critère d'âge pour déterminer l'éligibilité des entreprises (moins de sept ans), ces dispositifs ne sont pas spécifiquement fléchés sur les entreprises innovantes.

À titre de comparaison, les bénéfices maximaux tirés de ces dispositifs de défiscalisation sont d'un ordre de grandeur bien plus faible que ceux tirés des dispositifs équivalents au Royaume-Uni, où la réduction d'impôt peut atteindre 300 000 livres (plus de 350 000 euros) dans le cadre de l'*Enterprise Investment Scheme* (EIS).

Bénéficiant d'une déduction d'impôt de 30 % des sommes investies, le plafond d'investissement maximal de 1 million de livres est dix à vingt fois plus élevé que celui de la niche équivalente en France<sup>1</sup>. Deux autres dispositifs, le *Seed Enterprise Investment Scheme* et le *Venture Capital Trust*, aux plafonds moins élevés, complètent cette panoplie.

Ensemble, les trois dispositifs britanniques ont permis en 2015 de récolter plus de 2,4 milliards de livres de financements (soit plus de 3,3 milliards d'euros). Près des deux tiers de ce montant correspondent à des investissements supérieurs à 75 000 livres (soit environ 90 000 euros), qui auraient donc dépassé les plafonds fixés en France. Aujourd'hui, on peut estimer que les dispositifs français conduisent à des flux de financement de l'ordre de 2 milliards d'euros au maximum<sup>2</sup>, dont seulement une fraction correspond à du capital-risque, pour un coût fiscal de l'ordre de 600 millions d'euros (essentiellement au titre de la réduction d'ISF).

Le financement du capital-risque pourrait être encouragé par le relèvement des plafonds des avantages fiscaux mais aussi par une redéfinition des dispositifs existants. La Cour des comptes a par exemple préconisé une fusion des dispositifs FIP et FCPI qui permettrait une augmentation de la taille moyenne des fonds, pour qu'ils soient en mesure de financer des tickets de taille plus importante, d'attirer des participations de fonds étrangers et de générer des économies d'échelle sur les frais de gestion<sup>3</sup>. Afin de limiter la fragmentation des fonds et d'encourager une gestion plus efficace, l'avantage fiscal devrait être conditionné à des investissements dans des fonds de fonds, qui investiraient alors dans les fonds de capital-risque du marché aux côtés des différentes catégories d'investisseurs, notamment les investisseurs institutionnels français ou étrangers. Une telle mesure permettrait d'atteindre l'objectif de croissance des fonds de capital-risque et donc des tickets dans les startups.

1. En tenant compte du fait que l'unité d'imposition, au Royaume-Uni, est la personne et non le foyer fiscal, les montants éligibles par ménage peuvent atteindre le double.

2. Environ 0,8 milliard d'euros pour les FIP et le FCPI en 2015 (source : AFIC). Pour l'IR-PME et l'ISF-PME, en l'absence de chiffres fiables sur les montants financés, l'ordre de grandeur indicatif de 1,2 milliard d'euros est donné en référence à l'estimation de la dépense fiscale correspondante pour 2016 (580 millions d'euros).

3. Référé de la Cour des comptes du 15 février 2016 sur la dépense fiscale ISF-PME.

Dans tous les cas, l'éligibilité des entreprises ou des fonds au dispositif retenu serait conditionnée à un véritable accompagnement de qualité du développement des startups, clé de leur réussite.

Pour être neutre sur les finances publiques, cette option supposerait de durcir quelque peu, dans le même temps, la fiscalité sur les autres types d'investissements.

### **OPTION 3**

#### **Revoir le ciblage et la composition des produits d'épargne**

Les produits d'épargne existants bénéficient d'une notoriété et de circuits de commercialisation bien établis. Sans remettre fondamentalement en cause les avantages fiscaux actuels, on pourrait inciter les investisseurs institutionnels à réaliser davantage d'investissements dans le capital-risque. La directive Solvabilité II garantissant la liberté d'investissement des entreprises d'assurance, ce résultat ne semble pas pouvoir être atteint en fixant des seuils minimaux sur les produits d'assurance-vie, du moins à court terme.

En fait, des mesures destinées à renforcer la présence du capital-risque dans les produits d'épargne ont déjà été prises, avec la création du contrat d'assurance-vie Vie Génération<sup>1</sup> ou encore du contrat « capital-investissement » (par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économique). D'autres sont envisageables. On pourrait renforcer l'avantage fiscal associé aux contrats d'assurance-vie investis en partie en capital-risque, ou bien leur réserver l'avantage fiscal existant de façon à pousser les sociétés d'assurance à structurer leur offre en ce sens. On pourrait élargir la liste des actifs éligibles aux unités de compte pour y inclure, par exemple, les fonds institutionnels de capital-risque (tel le FPCI, Fonds professionnel de capital investissement), comme préconisé par le CAE. On pourrait encore permettre l'intégration des participations prises sur des plateformes de *crowdfunding* dans des produits d'épargne

1. En contrepartie d'un abattement supplémentaire, il doit respecter des quotas d'investissement dans les ETI, les FCPI, l'économie sociale et solidaire et le logement social.

comme le PEA-PME (plan d'épargne en actions-PME) ou l'assurance-vie, comme suggéré par le Conseil national du numérique.

Cette option préserverait, dans l'ensemble, la fiscalité dérogatoire qui fait la popularité de ces produits d'épargne, tout en incitant les clients à porter leur choix sur les contrats qui bénéficient le plus au financement de l'économie. Elle se heurte cependant à la complexité des dispositifs et à leur faible lisibilité. Et elle suppose là encore de prendre d'autres mesures de durcissement de la fiscalité pour assurer sa neutralité sur les finances publiques.

*Vincent Aussilloux  
Christophe Gouardo*

# 5

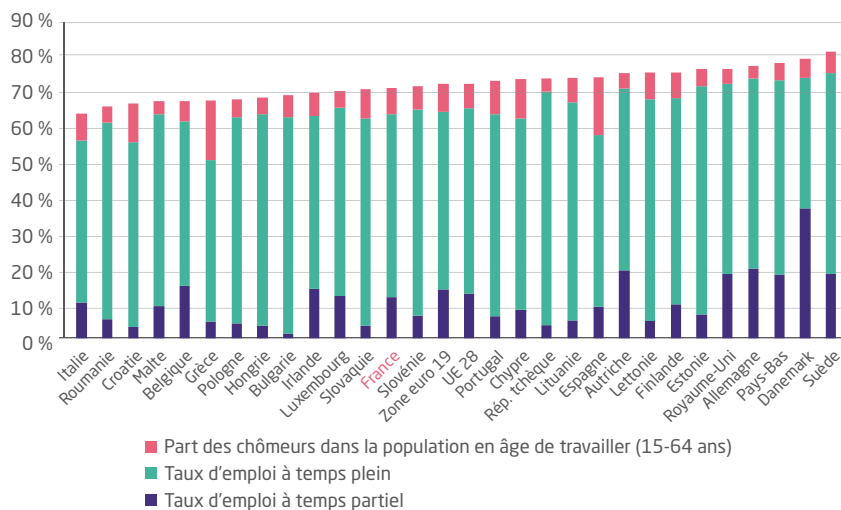
## **QUELLE POLITIQUE DU TEMPS DE TRAVAIL ?**

Améliorer le fonctionnement du marché du travail français suppose à la fois d'augmenter le taux d'activité, de réduire le taux de chômage et d'accroître la qualité de l'emploi. Une politique du temps de travail peut se concevoir comme un instrument pour y parvenir, mais elle ne sera efficace que si on lui assigne un objectif prioritaire. Si on souhaite d'abord relever le taux d'activité, il faut favoriser le temps partiel, la multi-activité et les cumuls formation-emploi pour les jeunes et emploi-retraite pour les seniors. Si on veut réduire durablement le chômage, il faut mettre en œuvre un ajustement de la durée du travail – à la hausse ou à la baisse – avec pour premier souci de freiner l'évolution des coûts salariaux unitaires, gage d'une meilleure compétitivité de l'économie française. Enfin, une politique du temps de travail qui viserait prioritairement à améliorer la qualité de l'emploi s'attacherait à être souple, proche du terrain, en proposant des aménagements du temps de travail de nature diverse, susceptibles de répondre à la fois aux aspirations des personnes selon leur âge et leurs parcours de vie, et aux besoins des entreprises en fonction de la conjoncture économique.

La France se caractérise par un niveau de chômage structurellement élevé et par un taux d'activité qui progresse peu depuis dix ans. Elle fait

moins bien sur ce plan que les six pays européens les plus performants (Allemagne, Autriche, Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) : son taux de chômage est deux fois plus élevé (10 % contre 5 %) et son taux d'activité sept points en deçà (71 % contre 78 % pour les 15-64 ans en 2015)<sup>1</sup>. En outre, la qualité de ses emplois (niveau de sécurité des contrats, accès à la formation, conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, conditions de travail, etc.) la positionne à un niveau inférieur ou comparable à celui de ces pays. Ces faibles performances du marché du travail français appellent à s'interroger sur les politiques de correction à mettre en œuvre, dans un environnement économique marqué par d'importantes évolutions structurelles : progression et vieillissement de la population active, élévation des qualifications, incertitudes sur la croissance de moyen terme, impact de la révolution numérique<sup>2</sup>.

**Graphique 1 – Décomposition du taux d'activité des pays de l'Union européenne en 2015**



Source : France Stratégie, d'après l'Enquête sur les forces de travail, Eurostat

1. Calculs France Stratégie d'après les données de l'Enquête sur les forces de travail, Eurostat.

2. Brun-Schammé A., Garner H., Le Ru N. et Naboulet A. (2016), « Quels leviers pour l'emploi ? », in France Stratégie, 2017-2027, enjeux pour une décennie, op. cit.

Dans ce contexte, la politique du temps de travail est un des leviers que l'on peut mobiliser. Du fait de ses multiples dimensions, le temps de travail se trouve à l'intersection de ces différents enjeux. Il permet d'agir à la fois sur l'accessibilité à l'emploi, sur son coût et sur les conditions de travail. Encore faut-il clarifier l'objectif principal que l'on souhaite atteindre.

En effet, la politique du temps de travail en France a connu depuis vingt-cinq ans des orientations variées et en partie contradictoires, tout en étant à chaque fois coûteuses pour les finances publiques. Au début des années 1990, le choix est fait d'encourager l'emploi à temps partiel par des allègements ciblés de cotisations sociales. Puis, au début des années 2000, on privilégie la réduction de la durée légale de travail à temps plein, de 39 heures à 35 heures, couplée avec des allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires afin de contenir le coût horaire du travail au bas de l'échelle salariale. Entre 2007 et 2012, des exonérations sociales et fiscales sur les heures supplémentaires sont ensuite mises en œuvre, cette fois pour allonger la durée du travail et augmenter les rémunérations. Par ailleurs, au-delà de la question de la durée légale, différents dispositifs ont été mis en place pour aménager le temps de travail (forfait en jours, annualisation de son décompte, modification du contingent d'heures supplémentaires, etc.).

L'amélioration du fonctionnement du marché du travail français passera à la fois par la hausse du taux d'activité, la réduction du taux de chômage et une meilleure qualité de l'emploi. Mais l'instauration d'une politique du temps de travail efficace suppose de clarifier l'objectif prioritaire auquel on souhaite qu'elle réponde. S'il s'agit avant tout d'accroître le taux d'activité, alors la réflexion doit porter sur le développement du temps partiel, de la multi-activité, du cumul emploi-études et du cumul emploi-retraite. Si l'enjeu est d'abord de faire baisser le taux de chômage, la réflexion doit porter sur l'évolution conjointe de la durée du travail et de ses contreparties en termes de coût et de productivité. Enfin, si l'objectif est d'améliorer la qualité de l'emploi, alors le registre d'action dominant relève des modalités d'aménagement des temps de travail pour mieux les adapter aux besoins des personnes, qui fluctuent en fonction de leur âge

et de leur parcours de vie, et à ceux des entreprises, qui fluctuent avec la conjoncture économique.

## OPTION 1

### Favoriser le temps partiel et les cumuls formation-emploi et emploi-retraite pour accroître le taux d'activité

Le taux d'activité mesure le rapport entre la population présente sur le marché du travail (en emploi ou au chômage) et celle en âge de travailler. L'augmenter est un facteur de dynamisme économique et d'intégration sociale. C'est pourquoi on peut considérer que la priorité est de faire en sorte que le plus grand nombre d'individus en âge de travailler soient présents sur le marché du travail pour accéder à l'emploi, même si cet emploi n'est pas à temps plein.

De fait, le retard français en matière de taux d'emploi – soit le rapport du nombre de personnes en emploi à la population en âge de travailler – se concentre sur l'emploi à temps partiel<sup>1</sup>. La France, par rapport à ses voisins européens, a privilégié l'emploi à temps plein, notamment pour les femmes d'âge médian. Cela relève aussi d'un choix de société : la France a toujours eu une politique particulièrement active en faveur des différents modes de garde d'enfant. Le temps de travail de référence hebdomadaire à temps plein, de 35 heures, est relativement faible et une durée hebdomadaire minimale d'un temps partiel en entreprise a été instaurée en 2014 à 24 heures<sup>2</sup>. Même si des accords dérogatoires sont possibles, cette durée plancher a été instaurée dans le souci d'éviter la multiplication de « petits boulots » de quelques heures par semaine, qui risquerait d'accentuer la précarité de la partie de la population ayant le plus de difficulté à s'insérer sur le marché du travail et d'augmenter le nombre de travailleurs pauvres.

Pour autant, il convient d'étudier les marges de manœuvre existantes pour développer l'emploi à temps partiel court en France, dans la mesure

1. Brun-Schammé A. et Le Ru N. (2016), « Le temps partiel, une réserve d'emplois ? », *La Note d'analyse*, n° 45, France Stratégie, mars.

2. Accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013.

où celui-ci peut permettre à certaines personnes éloignées du marché du travail d'accéder ou de ré-accesser à l'emploi. Une telle politique devrait s'accompagner d'un renforcement de mécanismes comme la prime d'activité, de façon tout à la fois à soutenir les revenus les plus faibles et à valoriser systématiquement le fait de travailler. En outre, pour que l'emploi à temps partiel court soit synonyme de qualité, il faudrait que les travailleurs concernés aient la possibilité, s'ils le souhaitent, de regrouper plusieurs contrats en minimisant les contraintes (coût des déplacements, garde d'enfant, etc.).

Par ailleurs, le caractère parfois stigmatisant du temps partiel en France peut conduire à des phénomènes de renoncement, notamment parmi les travailleurs les plus qualifiés. Pourtant, l'entreprise pourrait avoir intérêt à promouvoir cette forme d'emploi lorsqu'elle peut en faire un levier pour moderniser son mode d'organisation. Les pratiques de partage de poste dites « job sharing », consistant à faire occuper un poste à temps plein par deux personnes à temps partiel, existent aux États-Unis et dans les fonctions publiques en Suisse et au Royaume-Uni.

Ce type d'aménagement pourrait être développé, notamment pour les cadres, dont moins de 10 % travaillent à temps partiel<sup>1</sup> : ces derniers concilieraient ainsi plus facilement poste à responsabilité et aspirations personnelles.

Enfin, une politique du temps de travail axée sur l'élévation des taux d'activité pourrait concerner prioritairement les jeunes (15-24 ans) et les seniors (55-67 ans), dans la mesure où l'activité en France est particulièrement concentrée sur les âges intermédiaires et faible aux deux extrêmes du cycle de vie professionnelle.

Pour les jeunes, il s'agirait d'encourager le cumul de l'emploi et de la formation. Ce cumul peut faciliter par la suite l'insertion sur le marché du travail si l'activité rémunérée est en lien avec les études (formation en alternance en particulier) et, même si elle ne l'est pas, elle peut constituer une première expérience utile, dès lors qu'elle n'est pas chronophage au

1. Pak M. (2013), « Le travail à temps partiel », *Synthèse.Stat'*, n° 4, Dares, juin.

point de nuire à la réussite du diplôme<sup>1</sup>. Au demeurant, de telles formes de cumul pourraient se développer également à des âges plus avancés, dans le cadre de la formation tout au long de la vie.

Pour les seniors, une sortie du marché du travail plus progressive par le recours au temps partiel, qui favoriserait la transmission de savoirs, peut aussi être source à la fois de dynamisme économique et de bien-être social. Les réformes successives des régimes de retraite ont d'ailleurs cherché à favoriser des formes de cumul emploi-retraite. Une telle politique pourrait être amplifiée.

En tout état de cause, la réflexion sur ce sujet devrait être articulée avec les évolutions souhaitables pour notre système de formation et notre système de retraite. L'ampleur des temps partiels observée dans d'autres pays tient en effet aussi à la façon dont ils les ont conçus.

## OPTION 2

### **Faire d'une modification de la durée du travail un instrument de lutte contre le chômage**

En dépit des aménagements de la durée du travail, le débat public se concentre encore aujourd'hui sur le niveau de la durée légale de travail susceptible de réduire le taux de chômage en France. En effet, même si cette durée n'est pas une contrainte directe sur le nombre d'heures effectivement travaillées, elle demeure une norme sociale dans l'élaboration des contrats de travail et un seuil de déclenchement des heures supplémentaires.

Une politique du temps de travail visant à réduire le taux de chômage de façon durable doit avant tout veiller à maîtriser les coûts salariaux unitaires, c'est-à-dire le rapport entre coût du travail et productivité. Certes, si le pays se trouve dans une situation conjoncturelle très déprimée, où le déficit de demande est aigu, la nécessité de cette maîtrise est sans doute moins forte et une modification du temps de travail peut permettre de diminuer le chômage à court terme. Mais dans un contexte de vive

1. Boisson-Cohen M., Garner H. et Zamora P. (2017), *L'insertion professionnelle des jeunes*, rapport France Stratégie/Dares, janvier.

concurrence internationale, la maîtrise des coûts salariaux unitaires est indispensable pour assurer que les produits français restent compétitifs en termes de rapport qualité-prix, faute de quoi cette baisse du chômage s'annulera, voire risquera de s'inverser à un horizon de quelques années. Que ce soit à la hausse ou à la baisse, une modification de la durée du travail ne peut donc être pensée de façon isolée : le niveau de salaire qui lui sera associé et l'impact attendu sur la productivité doivent être pris en compte, de même que la position du pays dans le cycle économique, pour concevoir une politique efficace de lutte contre le chômage.

### **Réduire la durée du travail**

Le contexte de croissance faible et de rupture technologique liée au numérique jette le doute sur les besoins futurs de main-d'œuvre. Avec des perspectives d'évolution relativement dynamique de la population active, l'idée du partage du travail réapparaît dans les débats.

Une nouvelle baisse de la durée du travail en deçà de 35 heures par semaine, soit 1 607 heures par an, peut être vue comme une modalité de partage du travail. Elle peut conduire à des créations d'emploi et à une baisse du chômage à court terme. Mais pour que cet effet positif soit durable, elle ne doit occasionner aucune hausse des coûts salariaux unitaires. La simple stabilisation de ces coûts peut suffire à maintenir à moyen terme la baisse du chômage, si le retour en emploi induit à court terme par ce partage permet aux bénéficiaires d'améliorer durablement leur employabilité (effet d'hystérèse). Mais un abaissement de ces coûts serait encore un meilleur gage de réussite.

Pour porter durablement des fruits en termes de création d'emplois, une baisse de la durée du travail doit donc s'accompagner d'une forme de modération salariale et être utilisée comme un levier pour modifier l'organisation des méthodes de travail au sein des entreprises afin de générer des gains de productivité. Si ces deux conditions étaient insuffisamment remplies, elle pourrait au contraire conduire, à terme, à une augmentation du chômage. En outre, contenir les coûts en bas de l'échelle salariale tout en baissant la durée légale du travail suppose soit de diminuer le niveau

du SMIC mensuel net, soit de procéder à des baisses de prélèvements sur les entreprises pour compenser son maintien, ce qui a un coût pour les finances publiques. Rappelons que les dépenses publiques en faveur de l'emploi dites « générales », visant à abaisser le coût du travail par l'exonération de cotisations sociales et les crédits d'impôt, ont déjà considérablement augmenté depuis le début des années 2000, passant de 1 point à près de 3 points de PIB (environ 60 milliards d'euros en 2016). En outre, les employeurs sont désormais totalement exonérés de cotisations de sécurité sociale au niveau du SMIC. Aller plus loin supposerait donc de réduire les cotisations d'assurance chômage ou de retraite complémentaire.

### **Augmenter la durée du travail**

Une autre façon de contenir voire de réduire les coûts salariaux unitaires pourrait consister, à l'inverse, à augmenter la durée du travail sans que cela se traduise à due proportion sur les salaires. Le salaire mensuel serait maintenu ou augmenté, permettant de soutenir la demande, mais le salaire horaire, lui, diminuerait.

Si l'on souhaite en revanche augmenter les rémunérations au moins à due proportion de l'allongement de la durée légale du travail, alors la baisse des coûts salariaux unitaires, indispensable pour espérer un effet favorable sur le chômage à moyen terme, doit passer par une forme de compensation de la part des pouvoirs publics, ce qui occasionnerait un coût pour les finances publiques. Maintenir la durée légale hebdomadaire en instaurant des exonérations fiscales ou sociales sur les heures supplémentaires relève du même schéma, tout en étant plus favorable aux salariés.

En tout état de cause, une augmentation de la durée du travail risque d'entraîner à court terme une hausse du chômage, dans la mesure où les entreprises auront tendance, à niveau donné de leurs carnets de commande, à ajuster leur cible de main-d'œuvre à la baisse. Ce risque sera renforcé si une telle mesure intervient à un moment où l'économie se trouve dans une situation conjoncturelle déprimée. À moyen terme, le gain de compétitivité généré par une hausse de la durée du travail

qui s'accompagnerait d'une baisse des coûts salariaux unitaires peut en revanche contribuer à stimuler la production, les marges, l'investissement et *in fine* l'emploi, même si l'on peut s'interroger sur l'effet qu'un allongement de la durée du travail sans contrepartie salariale aurait sur la motivation des salariés et donc sur leur productivité.

### **OPTION 3**

#### **Aménager les temps de travail tout au long de la vie pour améliorer la qualité des emplois**

Alors que la durée légale du travail semble continuer à focaliser les débats en France, la réflexion pourrait s'élargir et porter sur l'adéquation entre les temps de travail et, d'un côté, les aspirations des salariés à plus de liberté dans la gestion de leur temps et, de l'autre, les besoins de flexibilité des entreprises<sup>1</sup>. Il va de soi que ces attentes et ces besoins sont divers, et susceptibles d'évoluer. Une nouvelle politique du temps de travail, plus souple et plus proche des réalités du terrain, pourrait voir le jour. Elle viserait au premier chef à améliorer la qualité de l'emploi, en permettant une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie privée pour les salariés, et à renforcer la compétitivité des entreprises grâce à une plus grande flexibilité interne.

La loi Travail du 9 août 2016 peut être considérée comme une étape dans cette direction, dans la mesure où elle accorde une liberté accrue aux partenaires sociaux dans l'entreprise pour définir l'organisation du temps de travail. La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances du 6 août 2015 a élargi la possibilité de travailler le dimanche, en l'étendant aux commerces situés dans des zones touristiques internationales ainsi que dans les gares, sous réserve qu'un accord soit trouvé au niveau de l'entreprise avec les salariés (contreparties salariales, mesures destinées à faciliter la vie professionnelle et personnelle). Un bilan des négociations d'entreprise à la suite de ces nouvelles dispositions serait utile avant d'aller plus loin.

1. Voir sur le site de France Stratégie les contributions de Bernard Gazier et de Jacques Freyssinet au débat 2017-2027.

Les pratiques de travail à distance et d'individualisation des horaires sont aujourd'hui peu développées en France, où un peu moins de 30 % des salariés ont accès à ce type d'aménagement, contre 50 % à 60 % dans les pays nordiques ou en Allemagne<sup>1</sup>.

Avec le développement du numérique et les mutations de l'emploi, disposer d'une durée du travail de référence peut en outre, pour certains métiers, perdre de sa pertinence. Certaines entreprises aux États-Unis ont expérimenté une transformation radicale de leur organisation consistant à abandonner la référence horaire et le lieu du travail, pour se focaliser sur le résultat obtenu. Ce type d'organisation repose sur une grande autonomie des employés, qui va de pair avec l'octroi d'une liberté importante dans leur emploi du temps.

Sans aller jusqu'à ce modèle extrême, on assiste en Europe et aux États-Unis au développement du « temps flexible », associé à une utilisation partielle du télétravail<sup>2</sup>. Ces modes d'aménagement prennent différentes formes. En Suède, 60 % des salariés ont la possibilité de recourir à des horaires décalés (déterminés par le salarié ou l'employeur). Au Danemark se répand un système d'horaires à la carte permettant aux salariés d'aménager leur durée de travail une semaine donnée, avec des plages de présence obligatoire déterminées. En Allemagne, les salariés puisent s'ils le souhaitent dans des « banques de temps » qui peuvent être créditrices ou débitrices en heures travaillées sur des périodes relativement longues.

Des règles fixent les conditions d'utilisation des heures excédentaires. Ce type d'aménagement donne notamment la possibilité de retarder l'entrée en chômage partiel en cas de baisse d'activité. Et la ministre du Travail allemande a présenté en 2016 dans un Livre blanc la possibilité d'expérimenter pendant deux ans le « temps de travail choisi » pour offrir aux salariés une plus grande liberté de mouvement (avec négociations au niveau de l'entreprise).

1. Source : module spécifique de l'Enquête sur les forces de travail 2004, Eurostat.

2. Wisnia-Weill V. (2011), « De nouvelles organisations du travail conciliant égalité femme/homme et performance des entreprises », *La Note d'analyse*, n° 247, Centre d'analyse stratégique, novembre.

Ces exemples étrangers montrent que des marges de manœuvre existent en France pour faire mieux correspondre les besoins des salariés et ceux des entreprises sans engendrer de coûts supplémentaires pour celles-ci.

Enfin, cette flexibilité accrue du temps de travail pourrait se concevoir sur des temps longs, et modeler les carrières professionnelles. Par exemple, organiser le remplacement des salariés au sein de l'entreprise leur permettrait de suspendre temporairement leur activité sous certaines conditions. C'est sur cette idée qu'était fondé le système dit de « job rotation », mis en place au Danemark entre 1994 et 1998, qui combinait le départ en congé formation de salariés des TPE-PME et leur remplacement par des chômeurs préalablement formés aux postes laissés temporairement vacants.

La généralisation à tous les salariés du compte épargne-temps (CET)<sup>1</sup> pourrait permettre de flexibiliser davantage le temps de travail tout au long de la vie et de répondre à leurs attentes en termes de rythme de travail, attentes qui peuvent varier en fonction de leur âge et de leur situation personnelle. L'intégration du CET dans le compte personnel d'activité (CPA) permettrait même la portabilité des droits des individus en cas de changement d'employeur<sup>2</sup> selon des règles à définir, tout en élargissant la gamme des « temps » aujourd'hui mobilisables à travers ce compte.

*Amandine Brun-Schammé*

*Fabrice Lenglard*

1. La Dares estime que 12 % des salariés disposent d'un compte épargne-temps. Ce taux s'élève à 32 % pour les salariés au forfait en jours et à 10 % pour les autres. Voir Demoly E. (2011), « Heures supplémentaires et rachat de jours de congés : les dispositifs d'allongement du temps de travail vus par les salariés », *Dares Analyses*, n° 054, juillet.

2. Voir le scénario 2 du rapport *Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret*, France Stratégie, 2015.



## 6

# ÉLABORER UNE STRATÉGIE NATIONALE DES COMPÉTENCES

La France souffre d'un déficit de compétences de base, que confirment notamment les enquêtes menées sur la population active. Ce déficit explique pour partie la difficile insertion dans l'emploi de certains jeunes et demandeurs d'emploi. Par ailleurs, dans un contexte de fortes mutations du travail, les individus doivent être en capacité d'adapter leurs compétences tout au long de leur parcours professionnel. Faire face à ces enjeux exigera d'améliorer la structuration de notre système de formation, en clarifiant ou en redéfinissant le rôle de chacun des acteurs – entreprises, branches, pouvoirs publics – en fonction des objectifs poursuivis. Deux stratégies sont de ce point de vue envisageables. Ou bien favoriser l'insertion dans l'emploi en encourageant une logique de formation par filière, qui met l'accent sur l'acquisition et l'entretien des compétences professionnelles nécessaires à l'exercice d'un métier donné. Ou bien privilégier les compétences génériques, pour soutenir la capacité de mobilité des individus face aux évolutions incertaines de l'emploi.

Dans une société où la capacité productive repose de plus en plus sur l'apprentissage et le savoir, ne pas maîtriser le socle de compétences de base expose à un risque élevé de chômage, de pauvreté

et d'exclusion sociale<sup>1</sup>. Mais face à un environnement de travail en constante mutation<sup>2</sup>, la maîtrise de ce socle, bien qu'indispensable, ne suffit pas. Il est donc légitime que les pouvoirs publics, nationaux comme internationaux<sup>3</sup>, mettent aujourd'hui l'accent sur la nécessité de garantir à chacun la possibilité de développer ses compétences et connaissances tout au long de la vie.

Ce qui est en jeu, c'est d'abord les parcours individuels, mais c'est aussi la performance de l'économie dans son ensemble. Garantir l'accès de chacun aux compétences de base, élever le niveau moyen de qualification et développer des compétences spécifiques favorables à l'innovation ne peut que favoriser la compétitivité hors coût. Or, sur ce plan, le positionnement de la France n'est guère satisfaisant<sup>4</sup> malgré les ambitions affichées depuis quinze ans<sup>5</sup>.

Faut-il voir dans ce constat un échec des dispositifs de formation ou un dysfonctionnement plus structurel de notre modèle d'acquisition des compétences et d'appariement avec les besoins des entreprises ? Pour répondre à cette question, trois paramètres sont à prendre en compte : la maîtrise des compétences de base, l'insertion sur le marché du travail et la capacité des entreprises à mettre en place une démarche de développement des compétences.

1. OCDE (2012), *Better Skills, Better Jobs, Better Lives*, mai ; Charles N. et Delpech Q. (2015), « Lutter contre l'illettrisme. Un impératif économique et social », *La Note d'analyse*, n° 34, France Stratégie, août.

2. Agacinski D., Harfi M. et Ly S.-T. (2016), « Quelles priorités éducatives ? », et Brun-Schammé A., Garner H., Le Ru N. et Naboulet A. (2016), « Quels leviers pour l'emploi ? », in France Stratégie, *2017-2027, enjeux pour une décennie*, op. cit.

3. La stratégie de l'OCDE sur les compétences vise par exemple à promouvoir dans chaque pays une stratégie nationale de développement des compétences. Voir OCDE (2011), *Élaborer une stratégie en faveur des compétences*.

4. Aussilloux V. et Sode A. (2016), « Compétitivité : que reste-t-il à faire ? », et Charrié J. et Janin L. (2016), « Tirer parti de la révolution numérique », in France Stratégie, *2017-2027, enjeux pour une décennie*, op. cit.

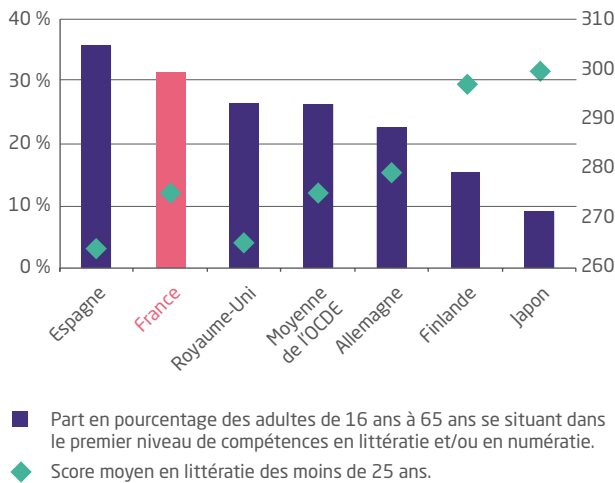
5. Harfi M. et Lallement R. (2016), *Quinze ans de politiques d'innovation en France*, rapport de la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI), France Stratégie, janvier.

## UNE HAUSSE DU NIVEAU MOYEN DE QUALIFICATION QUI MASQUE UN RETARD SUR LES COMPÉTENCES DE BASE

Depuis trente ans, avec le renouvellement des générations actives, le niveau moyen de qualification en France s'est nettement accru. En 1982, 56 % de la population active était sans diplôme, contre 20 % en 2013<sup>1</sup>.

Néanmoins, encore près de 100 000 jeunes sont sortis en 2016 du système de formation initiale sans qualification et 10 % des 16-29 ans

**Graphique 1 – Performances comparées en littératie et/ou numératie**



Lecture : 31 % des adultes français se situent dans le premier niveau de compétences en littératie et/ou numératie (le niveau le plus bas). Pour les jeunes Français de moins de 25 ans, le score moyen en littératie est de 275 contre 279 pour les jeunes Allemands.

Source : PIAAC, OCDE, 2012

1. Actifs n'ayant aucun diplôme ou au mieux un brevet des collèges (BEPC, DNB, etc.).  
Source : Insee, données harmonisées des recensements de la population 1968-2013.

ne maîtrisent pas les compétences de base. Par ailleurs, d'après l'enquête PIAAC, presque un tiers des adultes français (16-65 ans), soit 5 points de plus que la moyenne de l'OCDE, disposent de faibles compétences de base pour les informations écrites et/ou chiffrées (graphique 1)<sup>1</sup>.

## **DES DIFFICULTÉS D'INSERTION DANS L'EMPLOI MALGRÉ UN EFFORT DE PROFESSIONNALISATION DES FORMATIONS**

Face à la montée endémique du chômage, l'Éducation nationale et les partenaires sociaux cherchent depuis plusieurs décennies à renforcer la place de la professionnalisation dans l'éventail des formations proposées.

Au niveau de la formation initiale, qui est en France de la responsabilité de l'État, 30 % des élèves scolarisés au lycée le sont dans des filières professionnelles<sup>2</sup>. Des efforts ont aussi été entrepris pour intégrer l'apprentissage ou les stages professionnels à tous les niveaux d'études. Le nombre d'apprentis – en forte augmentation entre 2003 et 2007, tiré par l'apprentissage dans le supérieur – plafonne néanmoins depuis quelques années autour de 400 000.

Du côté de la formation continue, dont les partenaires sociaux sont des acteurs centraux, l'offre au niveau des branches professionnelles s'est enrichie avec la multiplication des certificats de qualification professionnelle (CQP) ou interprofessionnelle (CQPI), permettant la reconnaissance de compétences attachées à un type d'activité donné<sup>3</sup>.

1. L'enquête française IVQ (Information et vie quotidienne) met en évidence, quant à elle, que 11 % des 18-65 ans ont eu des difficultés graves ou fortes en 2011 dans l'un des trois domaines fondamentaux de l'écrit (lecture de mots, écriture de mots et compréhension d'un texte simple).

2. Effectifs scolarisés dans le second cycle du second degré – MENESR DEPP / Système d'information SCOLARITÉ.

3. Près de mille CQP sont répertoriés aujourd'hui. Voir l'avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE) du 13 septembre 2016 sur « Les certificats de qualification professionnelle ».

Pourtant, malgré ces efforts pour adapter la formation initiale et continue aux besoins des entreprises, la situation du marché du travail demeure insatisfaisante<sup>1</sup> : l'insertion dans l'emploi des jeunes et des chômeurs reste problématique, surtout pour les moins qualifiés, et nombre d'entreprises éprouvent des difficultés à trouver les compétences dont elles ont besoin.

## **UNE DÉMARCHE CENTRÉE SUR LES COMPÉTENCES QUI PEINE À SE TRADUIRE DANS LA PRATIQUE**

L'importance de la mise en place d'une démarche centrée sur les compétences fait consensus depuis les années 1990. Omniprésente dans les discours portant sur les politiques de formation et de gestion de la main-d'œuvre par les entreprises, la notion peine toutefois à se traduire de façon concrète, peut-être parce qu'elle recouvre en réalité des attentes et des conceptions variables selon les acteurs qui la mobilisent. Du point de vue de ceux qui pensent et conçoivent l'acquisition des compétences, celles-ci sont catégorisées entre compétences génériques, disciplinaires et professionnelles (encadré 1).

La logique de compétences transparaît nettement dans la volonté de structurer les enseignements et les formations de façon modulaire (encadré 2). Elle est néanmoins encore loin d'être généralisée et pleinement intégrée dans toutes les pratiques de formation.

Du point de vue des entreprises, la compétence renvoie davantage aux aptitudes techniques et comportementales des individus à occuper effectivement un emploi qu'à la définition formelle d'un métier type, telle qu'elle existe dans une classification de branche d'activité. Instaurer un modèle de gestion de la main-d'œuvre fondé sur la compétence suppose que l'entreprise joue un rôle central dans la définition, l'évaluation et la reconnaissance de ces aptitudes, et qu'elle articule

1. Voir Brun-Schammé A., Garner H., Le Ru N. et Naboulet A. (2016), *op. cit.*

---

### **Encadré 1 – Principaux registres de compétences en formation initiale et continue**

*Les compétences génériques* sont celles qui sont mobilisables dans un vaste champ d'activités professionnelles ou sociales. Elles comprennent les compétences de base ou « socle » (maîtrise de l'écriture, de la lecture et du calcul), mais recouvrent également des aptitudes relationnelles ou sociales.

*Les compétences disciplinaires* relèvent de connaissances générales ou propres à un champ d'activité (telle la biologie pour la médecine) et ne sont pas directement opérationnelles.

*Les compétences spécifiques ou professionnelles* relèvent de la capacité effective à exercer un métier et de l'adaptation à un poste de travail (technique chirurgicale particulière en médecine par exemple).

---



---

### **Encadré 2 – Une approche par les compétences qui se développe dans le système de formation**

Depuis 2005, le ministère de l'Éducation nationale a modifié les enseignements dans le primaire en élaborant un socle commun de connaissances, de compétences et de culture (redéfini dans la loi de refondation de l'École en 2013). Il a également entrepris de rénover certains diplômes du secondaire et de l'enseignement supérieur en adoptant une approche par les compétences.

Les référentiels de compétences des licences se divisent en trois domaines : les compétences disciplinaires, attachées à chaque licence ; les compétences génériques, communes à toutes les licences, subdivisées en compétences préprofessionnelles ; les compétences transversales (par exemple savoir analyser et synthétiser des données) et linguistiques. L'ensemble des diplômes de l'enseignement supérieur (masters, doctorats) doit être rénové suivant cette logique, en ayant le souci de rendre plus lisibles les compétences acquises, pour les étudiants et les employeurs. Par ailleurs, la loi du 5 mars 2014 relative à la formation introduit la notion de « blocs de compétences » dans les certifications. Cette notion structure désormais l'accès aux formations éligibles au compte personnel de formation (CPF).

---

l'évaluation en continu de sa main-d'œuvre avec une politique interne de formation. Or, en pratique, seule une petite partie des entreprises paraît capable de mettre en œuvre une telle démarche<sup>1</sup> et la gestion des compétences dans les transitions professionnelles est insuffisamment développée.

La difficulté pour les employeurs à préciser leurs besoins de compétences professionnelles les conduit souvent à exprimer ceux-ci en termes génériques tels que motivation, autonomie, capacité d'initiative, etc.<sup>2</sup> Mais comme ces compétences sont difficilement objectivables, ils s'appuient sur d'autres critères supposés les capter de façon indirecte<sup>3</sup> : diplôme, traits de personnalité, caractéristiques sociodémographiques, etc. Cette pratique expose dès lors une partie de la population à un risque de chômage élevé, voire à des discriminations.

Du côté des politiques publiques et des partenaires sociaux, de nombreuses lois ou accords nationaux visent, depuis le début des années 2000, à faire évoluer le système de formation vers une logique de compétences. La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a ainsi instauré un droit à la formation attaché à l'individu et incité à la modularisation des formations. Elle a également créé des instances de coordination au niveau national et régional (COPANEF/COPAREF, CNEFOP/CREFOP notamment), mais sans clarifier, d'un point de vue opérationnel, les rôles respectifs de l'entreprise, de la branche et des pouvoirs publics dans la définition des besoins de compétences, et sans développer des politiques adaptées pour en permettre la reconnaissance.

1. Selon le Céreq, seulement 14 % des entreprises de dix salariés et plus – essentiellement les plus grandes – auraient une politique de développement des compétences ; voir Sigot J.-C. et Vero J. (2014), « Politiques d'entreprise et sécurisation des parcours : un lien à explorer », *Bref du Céreq*, n° 318, janvier.

2. Tallard M. (2011), « Qualification, classification, compétences », in Bevort A., Jobert A., Lallement M. et Mias A. (éds), *Dictionnaire du travail*, Paris, PUF.

3. Marchal E. (2015), *Les embarras des recruteurs. Enquête sur le marché du travail*, Paris, Éditions EHESS.

Au final, malgré cette série d'initiatives récentes, le système de formation évolue trop lentement : les entreprises n'intègrent pas pleinement leur rôle de lieu central d'acquisition des compétences, les individus mobilisent peu les droits créés, et les branches professionnelles et l'État gardent de fait une place prépondérante dans la définition des besoins de formation, ce qui a pour effet de maintenir le diplôme initial comme élément déterminant de la qualification des individus et de leur insertion professionnelle. Pourtant, ce modèle dit « de la qualification<sup>1</sup> » est de plus en plus fragilisé par la rapidité des changements technologiques et de diffusion du numérique<sup>2</sup>.

## CLARIFIER ET REDÉFINIR LE RÔLE DES ACTEURS

Les difficultés inhérentes au système français de formation tiennent en fait bien moins à l'insuffisance des offres de formation qu'à la structuration globale d'un système où les objectifs, les rôles et les responsabilités ne sont pas suffisamment identifiés par les parties prenantes : pouvoirs publics (Éducation nationale, Pôle emploi et régions), partenaires sociaux, entreprises et individus.

L'enjeu est donc de clarifier, voire de redéfinir les niveaux d'intervention et la responsabilité de chacun de ces acteurs, tant au regard des différents types de compétences envisagés que des publics ciblés<sup>3</sup>. À cette aune, deux options se dessinent qui, l'une comme l'autre, visent à résorber le déficit de compétences de base de la population et à concevoir

1. Ce modèle se caractérise par un lien clairement établi entre une liste de tâches à effectuer pour occuper un poste et une liste de savoir-faire matérialisée par le diplôme. Voir Zarifian P. (1988), « L'émergence du modèle de la compétence », in F. Stankiewicz (dir.), *Les stratégies d'entreprises face aux ressources humaines. L'après-Taylorisme*, Paris, Economica.

2. L'ampleur et la rapidité des changements évoqués ne permettant plus un ajustement suffisamment rapide du référentiel des diplômes. Voir Jolly C., Prouet E. et Wisnia-Weill V. (2016), « Nouvelles formes du travail et de la protection des actifs », in France Stratégie, *2017-2027, enjeux pour une décennie*, op. cit.

3. Voir sur le site de France Stratégie les contributions de la Fédération de la formation professionnelle et de Jean-Marie Luttringer au débat 2017-2027.

les processus de formation comme un moyen de maintenir l'employabilité des individus tout au long de leur vie.

### **OPTION 1**

#### **Une politique qui vise d'abord à assurer l'insertion dans l'emploi et la continuité professionnelle**

Une première option consiste à accentuer les caractéristiques actuelles du système de formation français qui le rapprochent le plus du système allemand où, notamment dans le secteur industriel, il existe une continuité et une imbrication entre formation initiale et continue. Dans ce schéma, la formation initiale délivre les savoirs de base nécessaires à l'exercice d'une profession en donnant notamment une place centrale aux différentes formes d'alternance<sup>1</sup>. La formation continue, quant à elle, est conçue comme l'approfondissement ou la mise à niveau des compétences acquises en formation initiale. Dès lors, la responsabilité sur les différentes phases d'acquisition des compétences se trouve davantage partagée entre le système éducatif, les partenaires sociaux et les entreprises.

Concrètement, dans ce schéma, les entreprises assument un rôle renforcé et une participation plus active auprès de l'Éducation nationale – et pas seulement un rôle consultatif comme c'est le cas aujourd'hui<sup>2</sup> – dans la définition des compétences attendues. Pour cela, elles doivent mener une démarche plus poussée d'anticipation et de description de leurs besoins.

Pour assurer une véritable continuité et cohérence entre formation initiale et continue, et ainsi réduire l'influence du diplôme initial, les certifications professionnelles doivent être articulées aux différents

1. Voir sur le site de France Stratégie la contribution d'Henri Rouilleault au débat 2017-2027.

2. Représentants des employeurs et des salariés siègent aujourd'hui au sein des Commissions consultatives paritaires (CPC), placées auprès des différents ministères certificateurs, qui ne formulent que des avis sur la création, l'actualisation ou la suppression des diplômes professionnels, du CAP au BTS. Voir Cnesco (2016), « De vraies solutions pour l'enseignement professionnel », dossier de synthèse, juin.

types de formation. Cela passe par une rationalisation de l'offre de formation, parfois redondante : il n'est pas rare qu'un même métier soit couvert à la fois par un CQP et par un diplôme d'État. La collectivité (État, régions, etc.) conserve la responsabilité, en aval, de la reconnaissance des compétences acquises et de leur transférabilité entre entreprises.

Dans cette option, les réorientations professionnelles ne sont pas de la responsabilité individuelle des employeurs. La formation continue, gérée par les entreprises, est peu mobilisable à cette fin et les correspondances ou les passerelles directes entre métiers sont peu développées. Ainsi, une personne souhaitant se réorienter devra repasser par la formation initiale pour intégrer une filière l'amenant à un nouveau métier. L'accès à ces formations est donc ici le même pour tous, jeunes sortant du système scolaire, salariés ou demandeurs d'emploi.

Enfin, dans un tel système, l'acquisition des compétences de base et génériques est confiée au système éducatif public pour les plus jeunes. À l'âge adulte, leur prise en charge ne relève pas de la responsabilité des employeurs mais d'une éducation permanente à visée émancipatrice<sup>1</sup>, dont l'offre reste largement à structurer : au niveau du système éducatif, des acteurs territoriaux (régions, communes, etc.) ou à l'initiative des partenaires sociaux (comme le certificat CléA<sup>2</sup>).

## OPTION 2

### **Une politique qui vise d'abord à soutenir la capacité de mobilité professionnelle**

Cette seconde option, plus proche du modèle britannique, met l'accent sur l'adaptabilité et la mobilité des personnes entre métiers *via* le marché externe du travail tout au long de leur vie active. Elle est

1. Charles N. (2016), *Mettre en œuvre un droit réel à la seconde chance : les exemples étrangers*, chaire Transitions démographiques, transitions économiques.

2. Le certificat CléA certifie la détention d'un socle de compétences de base « constitué de l'ensemble des connaissances et des compétences qu'il est utile pour une personne de maîtriser afin de favoriser son accès à la formation professionnelle et son insertion professionnelle ».

donc axée sur l'acquisition de compétences de base et génériques dès le plus jeune âge, mais aussi de compétences disciplinaires non professionnelles permettant aux individus de faire face aux évolutions incertaines de l'emploi.

Dans ce système, les responsabilités entre acteurs publics et entreprises sont réparties en fonction de la nature des compétences en jeu.

Le système éducatif est ici beaucoup moins professionnalisant. Il est recentré et redéployé sur le développement de compétences de base et des compétences disciplinaires générales, ainsi que sur les autres compétences génériques jugées nécessaires pour faciliter l'adaptabilité sur le marché du travail : coopération, travail en groupes interdisciplinaires, communication, autonomie, confiance en soi<sup>1</sup>. L'apprentissage professionnel devient plus marginal en formation initiale. Il est éventuellement réservé à l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi.

La professionnalisation passe par la formation continue et relève de la seule responsabilité des entreprises, qui adaptent les individus *a priori* dotés de compétences génériques à leurs besoins spécifiques<sup>2</sup>. Ce schéma implique donc le transfert d'une partie de l'enseignement professionnel initial vers des acteurs du monde professionnel, comme les chambres consulaires ou les écoles d'entreprise. Ces formations mettent l'accent sur les compétences pratiques, directement mobilisables en situation de travail.

L'investissement direct et individuel des entreprises se trouve renforcé pour adapter les salariés au poste, ce qui passe notamment par la formation en situation de travail. Afin d'inciter leurs salariés à partir en formation continue, elles se doivent aussi de reconnaître les suppléments de compétences qu'ils y acquièrent<sup>3</sup>. C'est le cas au Royaume-Uni, où les entreprises n'ont pas d'obligation légale de former mais où elles le font

1. Algan Y. et Cahuc P. (2007), *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, Paris, Éditions rue d'Ulm.

2. Voir sur le site de France Stratégie la contribution de Bruno Coquet au débat 2017-2027.

3. Voir sur le site de France Stratégie la contribution de l'ANACT au débat 2017-2027.

par nécessité, ce qui favorise les formations au poste de travail et bénéficie aux plus jeunes comme aux moins jeunes<sup>1</sup>.

Cet effort pourrait être appuyé par l'État, sous la forme d'aides aux remplacements temporaires en cas de départ en formation des salariés.

Le rôle des partenaires sociaux se recentre alors sur l'accompagnement des mobilités. Ils mettent en place des outils qui facilitent la reconnaissance entre entreprises de compétences professionnelles transversales et contribuent à une information de qualité sur les opportunités existantes. Ils permettent ainsi un accompagnement individuel des parcours professionnels et participent activement à fluidifier les mobilités sur le marché du travail.

Dans un tel système, les adultes, qu'ils soient salariés, non-salariés ou demandeurs d'emploi, disposent d'un « droit au retour » vers le système éducatif dès lors qu'il s'agit de mettre à niveau leurs compétences génériques ou leur socle de connaissances (problème d'illettrisme par exemple), qu'ils n'ont pu correctement acquérir lors de leur formation initiale. Être capable d'accueillir massivement aussi bien les adultes que les étudiants suppose que l'Éducation nationale étende largement son offre de formation et adapte ses pratiques à l'accueil de populations plus âgées.

\* \* \*

Les deux options présentées ici nécessitent d'être affinées, en matière de financement ou de contenu de l'offre de formation. L'une sera préférable à l'autre, selon la structure productive de l'économie et la capacité des entreprises à anticiper l'évolution de leurs besoins en compétences. Leur efficacité tient à la répartition, claire et cohérente, des fonctions assumées par les entreprises, les pouvoirs publics (nationaux ou territoriaux), les partenaires sociaux et les individus. La logique de comptes individuels, de formation (CPF) ou d'activité (CPA), qui se développe en

1. Amossé T., Bryson A., Forth J. et Petit H. (Eds.) (2016), *Comparative Workplace Employment Relations: An Analysis of Practice in Britain and France*, Palgrave Macmillan.

France, peut s'intégrer dans les deux options, dès lors qu'il s'agit de se reconverter ou d'acquérir des compétences génériques. Pour que cette stratégie atteigne ses objectifs, l'accompagnement personnalisé qui se développe avec ces comptes (le conseil en évolution professionnel principalement) doit être prioritairement orienté vers l'accès à la formation, notamment pour les plus éloignés de l'emploi.

*Morad Ben Mezian  
Hélène Garner  
Antoine Naboulet*



# 7

## REPENSER LA PROTECTION DES ACTIFS

Chômage élevé, parcours heurtés, nouvelles formes d'emploi... Les grands défis induits par les mutations du travail exigent de repenser le droit du travail et de la protection sociale, encore trop assis sur le modèle du CDI à temps plein.

Deux grandes options sont envisageables, selon l'ampleur des transformations à venir. La première consiste à adapter le système actuel afin de mieux prendre en compte toutes les formes d'emploi. Cela passe par l'extension du champ du salariat et le développement de protections supplémentaires pour les travailleurs effectivement indépendants.

La seconde option ambitionne de créer un statut général des personnes actives. Assis sur un socle commun de droits, ce statut s'accompagnerait d'une plus forte harmonisation des droits sociaux entre salariés et non-salariés et d'une universalisation de la protection sociale dans toutes ses composantes (assurance chômage, garantie de revenu). Des droits spécifiques attachés à certaines situations de travail subsisteraient, mais ce statut général protégerait davantage les individus et faciliterait leurs transitions sur le marché du travail.

Dans un contexte de chômage élevé et persistant, les parcours professionnels sont davantage heurtés. Les formes d'emploi se diversifient, s'hybrident et se précarisent, au sein du salariat comme du non-salariat. Les changements de statuts dans l'emploi sont fréquents et la multi-activité se développe. En outre, il est possible qu'à l'image des plateformes dans le secteur numérique, les entreprises changent de nature, avec une ouverture de l'éventail des statuts et une autonomisation de certains salariés qui passe par le développement du travail à distance et par une souplesse accrue du temps de travail.

Pour des raisons historiques, le système de protection sociale français — assurance maladie, retraite, maternité, chômage, accident du travail, famille — s'est construit sur le principe d'un financement adossé à des cotisations sociales sur le revenu du travail. La protection des actifs dépend de leur statut à l'égard de l'emploi, selon qu'ils sont salariés, travailleurs indépendants ou sans emploi. Le droit du travail — conclusion et rupture du contrat de travail, rémunération, temps de travail et droits à congé, santé et sécurité au travail, formation, négociation collective — s'applique essentiellement aux salariés, c'est-à-dire aux personnes travaillant moyennant rémunération pour le compte et sous l'autorité d'autrui, dans un lien de subordination juridique, et non aux travailleurs indépendants qui organisent librement leur activité et en assument seuls les risques. Les non-salariés sont majoritairement affiliés à des régimes spéciaux de sécurité sociale, avec des taux de contribution et des droits à prestation différents. Ils ne peuvent pas s'affilier à l'assurance chômage, mais doivent souscrire une assurance privée de perte de revenu. Certaines prestations (famille, maladie) se sont certes universalisées et leur mode de financement a évolué en donnant plus de place à l'impôt<sup>1</sup>. Mais le droit du travail et le droit de la protection sociale reposent encore, en grande partie, sur le modèle du CDI à temps plein.

Dans les dix ans à venir, les nombreux défis induits par les mutations du travail, en matière de compétences, de formation, d'accompagnement

1. En particulier, la contribution sociale généralisée (CSG) est prélevée sur les revenus d'activité, les revenus de remplacement, les revenus du patrimoine, les produits de placement et des jeux.

dans l'emploi, d'organisation et de conditions de travail devraient conduire à une remise à plat des règles qui gouvernent la protection des actifs en fonction de leur statut. Les pouvoirs publics se trouveront face à deux grandes options.

### **OPTION 1**

#### **Adapter le cadre réglementaire pour prendre en compte toutes les formes d'emploi**

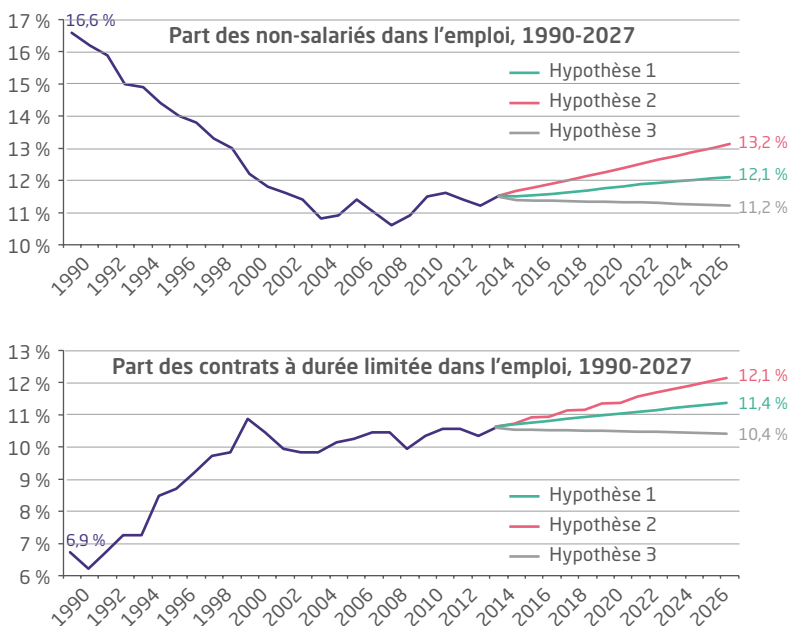
Si l'on considère que les mutations à l'œuvre sur le marché du travail, pour significatives qu'elles soient, ne conduiront à modifier fondamentalement ni la répartition au sein de la population active entre salariés et travailleurs indépendants (voir encadré page suivante), ni le statut du travailleur salarié vis-à-vis de son employeur, on peut continuer de s'appuyer sur le cadre existant et l'adapter pour couvrir des formes d'emploi nouvelles, plus autonomes, mais aussi plus précaires et intermittentes.

En effet, l'aspiration à l'autonomie des travailleurs, la volonté des employeurs d'abaisser leurs coûts salariaux et l'accès de plus en plus facile à des compléments de revenu *via* les plateformes vont concourir au développement de situations hybrides : combinaison d'un statut d'indépendant et d'une dépendance économique vis-à-vis d'un seul ou d'un nombre très limité d'employeurs ; forte autonomie de certains salariés qui les rapprochera des conditions d'exercice des indépendants, sans lieu ni temps de travail fixes ; rémunération par objectifs ; polyactivité salariée ou non salariée, sous plusieurs formes d'indépendance statutaire, avec pour conséquence la complexité résultant de l'affiliation à des régimes sociaux caractérisés par des droits et devoirs différents ; changements de statut occasionnant des ruptures de droit.

Dans le cadre de la législation existante, ces situations risquent de déboucher sur des niveaux de protection inégaux entre travailleurs. Circonscrire ce risque suppose de faire évoluer la législation du travail comme les mécanismes d'assurance et d'assistance sociale.

## Encadré 1 – Évolution des formes d'emploi non standards

Les mutations du travail sont appelées à s'amplifier dans la décennie à venir, mais une forte incertitude pèse sur le volume d'emploi en cause. En France comme aux États-Unis, les projections par métiers ne font pas apparaître de rupture. Les grandes tendances économiques, démographiques et sociologiques ne semblent pas de nature à modifier significativement la structure de l'emploi par statut : ni la part des contrats à durée limitée ni celle de l'emploi non salarié ne sont appelées à croître mécaniquement. À cadre législatif constant, ces formes d'emploi non standards pourraient représenter un peu plus d'un quart de l'emploi, contre 22 % aujourd'hui.



Note : la part de l'emploi non salarié et des contrats à durée limitée (intérim et CDD) a été projetée pour la période 2015-2027 selon trois hypothèses.

— *Hypothèse 1* : la part suit la tendance observée entre 2004 et 2013.

— *Hypothèse 2* : la part suit la tendance observée entre 2004 et 2013 si elle est en hausse, sinon elle est maintenue à sa valeur de 2013.

— *Hypothèse 3* : la part est maintenue constante à sa valeur de 2013.

Source : France Stratégie, d'après les enquêtes Emploi de l'Insee, projections par métiers (France Stratégie-Dares)

## **Étendre le champ du salariat**

En cas de contournement des règles du code du travail et de travail « faussement » indépendant, le juge peut requalifier une relation de travail en contrat de travail salarié s'il estime que le travailleur sous statut indépendant est en fait soumis à un lien de subordination à son donneur d'ordre : ce dernier par exemple fixe les tarifs de la prestation et les horaires de travail, applique un système de notation et de sanction, voire détermine la « marque » sous laquelle le « non-salarié » se présente au client final. En faisant jurisprudence, ces décisions conduisent généralement à clarifier progressivement les situations incertaines.

Pour les situations juridiquement ambiguës, le législateur peut également intervenir. La loi a déjà par le passé intégré au salariat des formes de travail spécifiques, notamment travailleur à domicile, portage salarial, coopérative d'activité et d'emploi. Cette intégration au code du travail a sécurisé juridiquement ces statuts, leur faisant profiter de certaines protections. Ils ont été tantôt assimilés au salariat pour bénéficier de l'ensemble de ses protections, tantôt étayés par certaines dispositions, notamment l'accès à l'assurance chômage. À condition de pouvoir définir précisément des situations de travail nouvelles, spécifiques et délimitées, cette extension du champ du salariat, avec les protections qui lui sont liées, peut se poursuivre. Mais elle n'élimine pas les risques de contournement, par exemple dans le cas de salariés licenciés qui retravaillent ensuite ponctuellement pour la même entreprise, en portage salarial, dans une situation plus précaire pour eux – puisqu'ils doivent trouver eux-mêmes leurs clients – mais moins coûteuse pour l'entreprise.

## **Adapter les protections du salariat**

Les conditions d'exercice du salariat vont évoluer, avec pour certains salariés une place grandissante laissée à l'autonomie, facilitée notamment par le numérique qui autorise le travail à distance. Cela soulève des questions sur l'application des règles relatives à la détermination du lieu de travail (pour la protection de la santé au travail) et au décompte du

temps de travail. Ces règles ont déjà évolué, notamment avec le développement du forfait jour, mais de nouvelles dispositions pourraient être adoptées pour protéger la santé des salariés et affiner la distinction entre vie privée et vie professionnelle. La loi Travail du 8 août 2016<sup>1</sup> pose des jalons en ce sens, dont le contrôle de la charge de travail et le droit à la déconnexion, qui devront être confortés par la négociation collective.

## Développer les protections accordées aux indépendants

Se pose aussi la question de la protection des travailleurs indépendants, effectivement indépendants de leurs donneurs d'ordre.

Du fait de leurs régimes spéciaux et de la spécificité de leur statut, les non-salariés sont, en effet, peu ou mal couverts en matière d'accident du travail et de maladie professionnelle (sauf les agriculteurs), de perte de revenu (pas d'indemnisation chômage, nombre important de jours de carence pour bénéficier d'indemnités journalières maladie), d'indemnisation des congés maternité et de complémentaire santé et prévoyance, voire de retraite. Cette situation résulte d'un choix historique des professions indépendantes en matière de protection sociale, car la détention d'un capital, notamment professionnel, et sa transmission étaient supposées leur permettre non seulement de compenser les fluctuations de leurs revenus d'activité au cours de leur vie professionnelle, mais aussi de bénéficier d'un bon niveau de vie au moment de la retraite<sup>2</sup>.

Or les profils des travailleurs indépendants se sont diversifiés : ils sont moins nombreux à disposer d'un capital financier ou d'un patrimoine, certains éprouvent plus de difficultés à le vendre ou sont dans une situation financière très précaire. Le taux de pauvreté des indépendants est ainsi trois fois supérieur à celui des salariés. Certes, une partie d'entre eux cumule l'exercice d'une profession indépendante et une activité salariée

1. Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

2. HCFIPS (2016), *La protection sociale des non-salariés et son financement*, rapport (tome 1), octobre.

– 33 % des auto-entrepreneurs sont polyactifs<sup>1</sup> – qui peut leur donner accès à la protection sociale du salarié, mais cette protection reste parfois d'un niveau faible.

Pour ces travailleurs indépendants, dont le statut n'a pas vocation à être requalifié, on peut imaginer développer des protections supplémentaires par le biais d'une forme de mutualisation. La loi Travail (art. 60) prévoit ainsi que certaines plateformes numériques<sup>2</sup> prennent en charge la cotisation à une assurance volontaire pour la couverture d'accidents du travail. Ce type de mesure pourrait être étendu à d'autres catégories de travailleurs et à l'indemnisation chômage ou à la protection sociale complémentaire en santé et prévoyance, à travers par exemple une adhésion à des contrats d'assurance privés existants<sup>3</sup>. Toutefois, les contrats privés couvrant l'indemnisation chômage reposent sur des critères – tels que la cessation d'un contrat commercial ou la liquidation de l'activité – qui conviennent davantage aux dirigeants de société qu'aux *free lancers* ou aux travailleurs collaboratifs, qui sont plus affectés par une moindre participation horaire ou une évolution de la tarification. De plus, ces assurances privées n'étant pas obligatoires, elles ne mutualisent pas les risques.

Se pose aussi la question de l'accès aux représentations collectives pour tous les travailleurs. Rien n'interdit aujourd'hui aux travailleurs indépendants d'être défendus par des organisations collectives, mais les nouvelles formes de travail indépendant (auto-entrepreneurs, *crowdworkers*<sup>4</sup>) nécessitent d'inventer des modalités d'action et de représentation. À l'étranger, des expériences existent qui permettent aux travailleurs à la demande de peser sur la rémunération et les conditions de leur travail

1. Omalek L. et Rioux L. (2015), *Panorama de l'emploi et des revenus des non-salariés*, collection Insee Références, février.

2. « Lorsqu'elles déterminent les caractéristiques de la prestation de service fournie ou du bien vendu et fixent son prix ».

3. Des produits existent avec des taux de cotisation de 3 % / 4 % pour un an d'assurance et un remplacement entre 55 % et 70 %.

4. Travailleurs qui exécutent un travail en ligne et sont payés à la tâche, qu'il s'agisse de micro-tâches (« liker » des pages internet, remettre en forme des données) ou de prestations plus complexes (réaliser une traduction, une analyse économique, etc.).

auprès des entreprises qui ont recours à leurs services, ou auprès des plateformes auxquelles ils adhèrent pour accéder aux clients<sup>1</sup>.

Par ailleurs, nombre de tiers (plateformes marchandes ou non marchandes, coopératives d'activités et d'emploi, groupements d'employeurs, voire espaces de *coworking*) aspirent à jouer ou jouent déjà un rôle d'intermédiaire qui assure certaines protections. Mais ces initiatives et les droits associés sont encore marginaux et hétérogènes, et ils mériteraient d'être développés.

### Sécuriser les transitions d'un statut à l'autre

Enfin, indépendamment de la protection respective des statuts de salariés et de travailleurs indépendants, les transitions entre différents emplois ou différents statuts dans l'emploi doivent être mieux assurées. Certains droits attachés au statut de salarié peuvent dépendre de l'ancienneté dans l'emploi (congrés, accès à la formation, allocation chômage) et être fragilisés en cas de transition. La protection sociale prend déjà en compte certains aléas de carrière et des parcours diversifiés (validation de trimestres pour la retraite en cas de chômage ou de congé maternité, protection universelle maladie, maintien de droits à chômage non consommés en cas de reprise d'emploi, etc.) mais des progrès restent à faire. Le compte personnel d'activité (CPA) vise précisément à sécuriser les parcours professionnels en attachant les droits des travailleurs à la personne et non à leur emploi ou leur statut. La première étape de sa mise en œuvre regroupera le compte personnel de formation, le compte personnel de prévention de la pénibilité et le compte d'engagement citoyen. Dans une logique de sécurisation des parcours, le CPA pourrait être étendu à d'autres droits (par exemple les droits à congrés), avec une part de fongibilité entre ces droits<sup>2</sup>. Il faudra pour cela résoudre la question du financement des droits transférés d'un statut d'emploi à un autre.

1. Voir parution à venir à l'issue du séminaire « Faire collectif à l'heure du numérique » organisé en juillet 2016 par France Stratégie.

2. Voir France Stratégie (2015), *Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret*, rapport, octobre.

## OPTION 2

### Définir un statut général des actifs et lui associer un socle de droits et de protections

Si les mutations sur le marché du travail s'accroissent, si les nouvelles formes d'emploi, la polyactivité et les parcours professionnels hybrides et intermittents deviennent la norme, une simple adaptation des statuts de salarié et d'indépendant ne suffira pas. Les notions de subordination ou de dépendance seront réinterrogées, avec à la fois des situations d'autonomie croissante et un travail très subordonné, qui aura étendu l'obligation de disponibilité. Une solution souvent évoquée consisterait à créer un troisième statut, propre aux travailleurs indépendants mais en situation de dépendance économique<sup>1</sup>. Néanmoins, cette création risque de susciter encore plus de difficultés : en cherchant à régler les problèmes liés à l'existence d'une frontière floue entre salariés et indépendants, elle pourrait donner naissance à deux frontières floues.

### Un socle de droits communs, avec des droits additionnels liés aux conditions de travail

Quitte à modifier fortement les normes, il pourrait être préférable de créer un statut unique pour tous les actifs.

Ce statut unique regrouperait un ensemble de droits applicables à toutes les formes d'activité indépendamment du statut : non-discrimination, égalité de traitement entre hommes et femmes, santé et sécurité au travail, accès à la négociation collective, protection de la vie privée, crédits de formation<sup>2</sup>. Ce socle serait établi sur la base de droits universels, tels que définis par certains juristes ou par les textes supranationaux<sup>3</sup>.

1. Pour les États-Unis, voir par exemple Harris S. et Krueger A. (2015), « A proposal for modernizing labor laws for twenty-first-century work : The "independent worker" », *Discussion Paper*, The Hamilton Project, décembre.

2. Le compte personnel de formation concerne aussi les travailleurs indépendants, mais selon des modalités de financement différentes qui peuvent rendre l'accès à la formation plus difficile.

3. Conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail, directives et règlements de l'Union européenne. Voir aussi les travaux de la commission Badinter

Les autres droits seraient adjoints à ce socle par la loi ou la négociation collective, en fonction du degré de dépendance économique et juridique du travailleur. Le droit du salariat classique en serait une forme particulière, résultant de l'addition du socle universel et de droits spécifiques. Le droit de l'indépendant pur en serait une autre. Pourraient également être définis des droits spécifiques pour les travailleurs indépendants mais économiquement dépendants, par exemple pour la conclusion ou la rupture de contrat. Certes, l'introduction de tels droits supplémentaires ferait resurgir les difficultés liées aux frontières entre statuts mais celles-ci s'apprécieraient plus directement au regard de la nature du travail effectué.

Du point de vue du droit du travail, ce droit de l'actif ne doit pas se traduire par un statut uniforme et indifférencié pour tous dans la mesure où, pour une très grande majorité des actifs, l'existence (ou l'absence) d'un contrat de travail, et donc d'une relation de subordination, continuera à fonder les relations de travail (et à légitimer des droits spécifiques pour les salariés). Le risque serait sinon d'aboutir à un nivellement par le bas des protections. Le droit de l'actif devrait permettre au contraire de définir un socle minimal commun de droits, et d'aller donc vers plus d'universalité dans la protection, moins de distinction entre les différents statuts et ainsi vers des transitions plus faciles et mieux protégées.

## **Vers une protection sociale universelle pour tous les actifs**

L'universalisation de la protection sociale est déjà en partie une réalité pour l'assurance maladie en nature, même si la diversité des opérateurs gestionnaires est cause de complexité pour certains usagers. Mais le maintien de régimes distincts selon le statut professionnel continue à induire des écarts non négligeables en matière de prestations en espèces, qu'il s'agisse des indemnités journalières maladie, maternité, invalidité, accident du travail ou maladie professionnelle. Une harmonisation des

où sont définis les « principes essentiels du droit du travail » qui, pour certains, peuvent s'appliquer à tous les actifs.

droits des salariés et des non-salariés, ainsi qu'au sein de l'ensemble des salariés affiliés à différents régimes, est à cet égard possible et souhaitable : les « faits déclencheurs » sont faciles à établir et comparables entre salariés et non-salariés. La question à trancher serait celle d'une éventuelle responsabilisation des donneurs d'ordre, en particulier *via* leur participation au financement de certains de ces régimes.

En matière de retraites, si la convergence des règles entre les régimes a progressé au fil des réformes, la diversité de ces régimes et de leurs règles de calcul continuent à induire des écarts de prestations. Certains peuvent se justifier, étant donné la diversité des carrières et le caractère contributif de l'assurance retraite. Néanmoins, il serait possible d'harmoniser ces droits, notamment en matière de droits conjugaux et familiaux ou d'acquisition de droits pour les faibles revenus<sup>1</sup>. Une étape consisterait à instituer un régime de retraite de base universel commun à tous les actifs – y compris les agents publics – complété par des régimes spécifiquement liés à l'activité professionnelle. Elle s'inscrirait de façon complémentaire et cohérente dans la création de ce statut des actifs.

Quant au risque de cessation d'activité, le régime de l'assurance chômage obligatoire ne concerne aujourd'hui ni les indépendants, ni le secteur public. Le principe de solidarité de l'ensemble des actifs face au risque de perte d'emploi, la perspective de carrières hachées et le développement de formes de travail indépendant non sécurisé par la possession d'un patrimoine pourraient justifier l'universalisation d'une assurance chômage. Tout actif cotiserait et serait couvert. Le contrôle de l'aléa moral et du fait déclenchant l'indemnisation (comparable à la notion de chômage « involontaire ») pour les indépendants serait réglé par le recours à divers mécanismes<sup>2</sup> et par un paramétrage adéquat des règles

1. Voir notamment HCFiPS (2016), *op. cit.* (chapitre 6) et les travaux du Conseil d'orientation des retraites.

2. Comme c'est le cas dans différents pays : Danemark (pas de distinction stricte entre salariés et indépendants pour l'assurance chômage, avec un volet facultatif) ; Portugal (montant des allocations indexé sur le niveau des contributions qui dépend des revenus et du degré de dépendance à un client) ; plusieurs critères de cessation d'activité existent en Espagne, en Allemagne (les indépendants peuvent souscrire à l'assurance chômage sous différentes conditions), au Chili (comptes individuels).

d'éligibilité et d'indemnisation (taux de remplacement, délais de carence, contrôle de la recherche d'emploi, etc.).

S'agissant du risque de perte de revenus des actifs, la combinaison de l'assurance chômage (allocation chômage, activité réduite, allocation de solidarité spécifique) et des prestations sociales (prime d'activité, RSA, allocation logement) offre *de facto* une forme de sécurité des trajectoires de revenus, c'est-à-dire une « garantie de revenu ». Mais celle-ci couvre moins bien certains parcours et certains actifs, en particulier ceux qui ont accumulé peu de droits (ou aucun) à l'assurance chômage ou qui les ont épuisés. Cela concerne les jeunes de moins de 25 ans qui ne peuvent accéder au RSA (sauf exceptions) et n'ont souvent pas suffisamment cotisé pour avoir droit à une allocation chômage, mais aussi certains actifs notamment des femmes à temps partiel. Cela pourrait justifier l'extension du RSA aux jeunes. La simplification, la fusion, l'individualisation, voire l'automatisation des aides sociales pourraient être envisagées à travers une « allocation unique », sous réserve de l'articuler avec les dispositifs d'accompagnement vers l'emploi (garantie jeunes notamment) et de tenir compte de son impact sur l'évolution des revenus du travail.

Cécile Jolly  
Emmanuelle Prouet  
Vanessa Wisnia-Weill

## 8

### QUELLE FISCALITÉ POUR LE LOGEMENT ?

En France, la fiscalité du logement favorise le statut de propriétaire occupant. Ce faisant, elle freine la mobilité géographique, d'autant qu'elle taxe également lourdement les transactions, et désavantage indirectement les jeunes générations pour lesquelles l'accès à ce statut est plus difficile.

Pour lever ces freins, quatre options sont envisageables. La première vise à permettre aux locataires de déduire de leur revenu imposable les loyers qu'ils versent, afin de rétablir la neutralité fiscale entre les différents statuts d'occupation. Cette option s'accompagnerait d'une augmentation des taux d'imposition pour maintenir le niveau des recettes fiscales globales.

La seconde et la troisième option proposent de simplifier la fiscalité du patrimoine immobilier, soit en supprimant la taxation des revenus locatifs et en refondant la taxe foncière, soit en supprimant cette dernière mais en taxant le revenu implicite dont bénéficient les propriétaires occupants.

En complément d'une de ces trois options, supprimer les droits de mutation à titre onéreux permettrait d'instaurer une fiscalité plus favorable à la mobilité résidentielle.

## UNE FISCALITÉ DU PATRIMOINE IMMOBILIER QUI FREINE LA MOBILITÉ

La fiscalité du patrimoine immobilier, en France, favorise beaucoup la détention d'une résidence principale et encourage l'investissement locatif au coup par coup, à l'aide de dispositifs spécifiques. Cumulée à un niveau élevé de taxation des transactions, elle conduit à décourager les mobilités résidentielles.

C'est ainsi que la résidence principale fait l'objet d'un abattement de 30 % sur sa valeur pour le calcul de l'impôt de solidarité sur la fortune et est totalement exonérée d'impôt sur les plus-values. La taxe foncière sur les propriétés bâties, qui rapporte environ 20 milliards d'euros, est quant à elle payée par tous les propriétaires : elle correspond en principe à une taxation des loyers implicites que l'on pourrait tirer de la location du bien. Mais son calcul repose aujourd'hui, pour les locaux non professionnels, sur des valeurs locatives cadastrales qui n'ont pas été actualisées depuis 1978 (alors que la loi prévoyait une actualisation tous les trois ans), même si elles ont fait l'objet de revalorisations forfaitaires.

Dans le cas d'un bien mis en location, le propriétaire doit, en plus de la taxe foncière, s'acquitter des prélèvements sociaux (15,5 %) et de l'impôt sur le revenu, qui s'appliquent au montant des loyers nets perçus<sup>1</sup>. Pour rendre néanmoins l'investissement locatif attractif, on a accordé aux propriétaires bailleurs depuis le milieu des années 1980 toute une série de dispositifs de défiscalisation plus ou moins généreux, le plus souvent réservés aux investissements dans les logements neufs, avec pour double objectif le soutien au secteur de la construction et la création d'une offre locative de qualité.

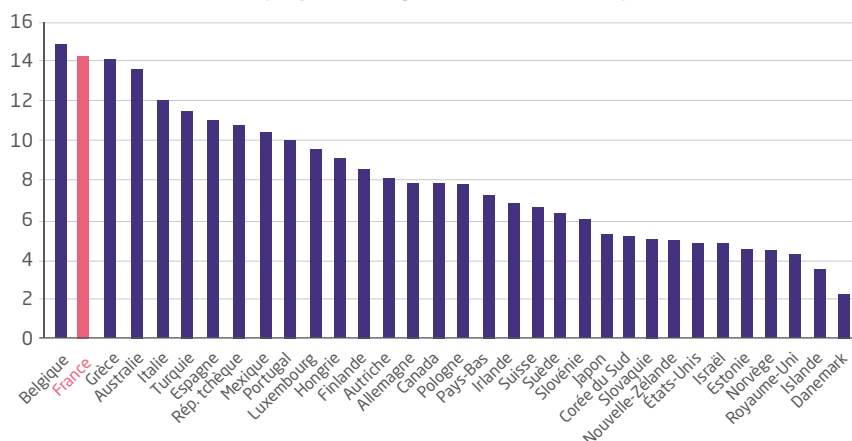
Encourager ainsi le statut de propriétaire occupant, au détriment par exemple de celui de locataire bailleur (personne propriétaire d'un bien loué à un tiers mais locataire de sa résidence principale) emporte des conséquences négatives : cela contribue à réduire l'offre locative et freine

1. Loyers nets des charges (frais de gestion, assurance, intérêts d'emprunt le cas échéant) et du montant de la taxe foncière.

la mobilité géographique des actifs, les propriétaires occupants étant, toutes choses égales par ailleurs, moins mobiles que les locataires<sup>1</sup>. En France, ce dernier risque est d'autant plus aigu que les coûts des transactions immobilières, quelle que soit la destination du bien, sont parmi les plus élevés des pays de l'OCDE (graphique 1).

Ces coûts s'expliquent par le montant des honoraires demandés par les agences immobilières qui est deux à trois fois plus élevé en France qu'au Royaume-Uni par exemple<sup>2</sup>. Mais ils s'expliquent aussi par les taxes qui grèvent les mutations. Ces dernières ont été relevées en 2014, pour la partie qui finance les départements, de 3,8 % à 4,5 % du montant de la transaction, amenant le taux des droits de mutation à 5,8 %. Les premières évaluations menées sur l'impact de ce relèvement des droits de

**Graphique 1 – Coût de transaction pour l'achat d'un logement en 2009  
(en pourcentage de la valeur du bien)**



Source : Johansson Å. (2011), « Housing policies in OECD countries: Survey-based data and implications », *OECD Economics Department Working Papers*

1. Schaff C. et Ben Jelloul M. (2010), « Favoriser la mobilité résidentielle en modifiant la fiscalité du logement », *La Note d'analyse*, n° 196, Centre d'analyse stratégique, octobre.

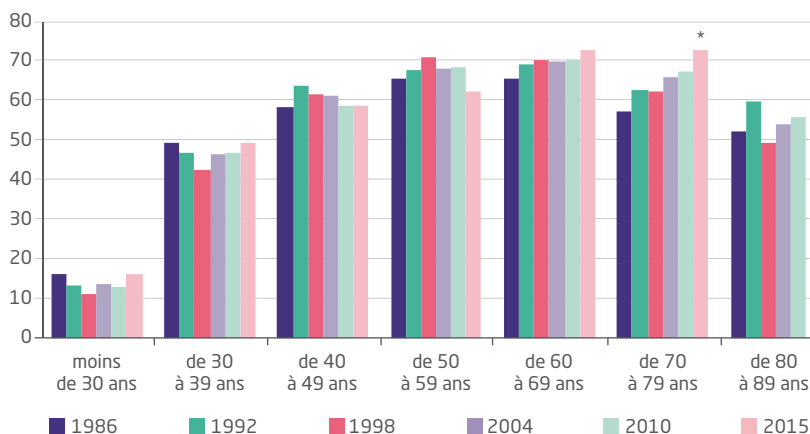
2. Vorms B. et Cusset P.-Y. (2016), *La révolution numérique et le marché du logement. Nouveaux usages, nouveaux acteurs, nouveaux enjeux*, rapport à la ministre du Logement et de l'Habitat durable et au ministre de l'Économie et des Finances, France Stratégie, novembre.

mutation suggèrent qu'il a eu pour effet une légère diminution du volume des transactions et que l'augmentation de la taxe aurait été entièrement supportée par l'acheteur<sup>1</sup>.

## UNE FISCALITÉ QUI DÉFAVORISE INDIRECTEMENT LES JEUNES GÉNÉRATIONS

Lorsqu'il est détenu sous la forme d'un patrimoine immobilier utilisé de manière durable comme résidence principale, le capital est donc faiblement taxé. Or, ces trente dernières années, le taux de détention de la

**Graphique 2 – Taux de détention de sa résidence principale par classe d'âge (en pourcentage)**



\* Pour l'année 2015, les 70-80 ans et plus de 80 ans ne sont pas distingués.

Source : Arrondel L., Garbinti B. et Masson A. (2014), « Inégalités de patrimoine entre générations : les donations aident-elles les jeunes à s'installer ? », *Économie et statistique*, n° 472-473, p. 65-100, à partir des enquêtes Patrimoine de l'Insee, et enquête Patrimoine 2015

1. Études en cours menées d'une part par Marion Bachelet et Mathilde Poulhès (SOES) et d'autre part par Guillaume Bérard et Alain Trannoy (Aix-Marseille School of Economics).

résidence principale a nettement progressé chez les plus de 60 ans alors qu'il stagnait chez les moins de 50 ans (graphique 2).

Les seniors d'aujourd'hui, qui ont acheté leur propriété principale dans les années 1960, 1970 et jusqu'au début des années 1980, ont bénéficié sur leurs emprunts immobiliers de taux d'intérêt réels très faibles, souvent négatifs, du fait du contexte inflationniste de l'époque. Ils ont bénéficié aussi d'une bonne insertion sur le marché du travail et de trajectoires de revenus favorables permises par une économie dynamique. De surcroît, ils ont engrangé de fortes plus-values à la faveur du boom des prix immobiliers survenu entre 1997 et 2008. À l'inverse, les jeunes générations, qui se portent acquéreuses depuis le début des années 2000, connaissent des trajectoires professionnelles plus heurtées. Les acquéreurs récents ont subi de plein fouet l'augmentation du prix du logement dans les grandes villes, qui n'est pas compensée par la baisse des taux d'intérêt<sup>1</sup>.

Il est donc souhaitable de remettre à plat notre fiscalité de l'immobilier, en ayant pour double objectif de lever les freins à la mobilité résidentielle et d'assurer que les ménages soient mis à contribution à proportion de leur capacité, quel que soit leur statut d'occupation en matière de logement.

## QUATRE OPTIONS

Au vu de ces constats, quatre options de réforme de la fiscalité du logement peuvent être envisagées. Étant donné l'ampleur des transferts entre ménages et entre administrations publiques qui résulterait des réformes discutées ici, celles-ci devraient être précédées d'une étude d'impact détaillée et faire l'objet d'une montée en charge progressive.

1. Voir graphique 3.2. in Friggit J., *Le prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme*, Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

## OPTION 1

**Pour les locataires, rendre les loyers versés déductibles du revenu fiscal ; augmenter en parallèle les taux d'imposition pour maintenir le niveau des recettes fiscales globales**

Cette option a l'avantage de mettre à égalité un propriétaire occupant son logement, un propriétaire bailleur et louant par ailleurs le logement qu'il occupe, et un locataire, puisque tous verraient leur consommation de service de logement déduite de leur revenu imposable. Pour le propriétaire occupant, il faut se rappeler que sa consommation de service de logement équivaut au loyer qu'il devrait payer s'il était locataire et qu'il bénéficie d'un niveau de vie supérieur à un locataire ayant le même revenu en espèces que lui, du fait justement qu'il ne débourse pas de loyer.

Après la réforme, ce loyer serait implicitement comptabilisé comme un revenu supplémentaire mais immédiatement déduit comme une consommation, donc continuerait de ne pas apparaître dans sa déclaration de revenu au fisc.

Cette option rétablirait *la neutralité fiscale entre les statuts d'occupation*. Elle est sans doute plus facile à faire accepter que d'autres réformes (voir *infra*), car la notion de loyer implicite, qui heurte le sens commun, n'a en fait pas besoin d'être invoquée. Cette option rétablirait aussi une forme de justice entre des locataires de revenus équivalents selon qu'ils bénéficient d'un accès au parc HLM ou non, puisque les locataires du parc HLM, qui paient un loyer plus faible, déduiraient aussi un montant plus faible de leur revenu pour le calcul de leur impôt.

Pour autant, cette réforme présente plusieurs désavantages.

En premier lieu, elle favorise la consommation de service de logement au détriment d'autres consommations de biens et services. Même s'il s'agit d'un service essentiel, cette distorsion est *a priori* discutable. Elle conduirait à subventionner implicitement des ménages faisant le choix d'habiter dans des conditions particulièrement confortables et coûteuses. Y remédier supposerait d'instaurer des plafonds de loyers déductibles, eux-mêmes dépendant de la taille du ménage, voire de la localisation du logement, au risque de tomber dans le travers d'une fiscalité très administrée.

En outre, de tels plafonds devraient, en toute logique, s'appliquer aussi aux propriétaires occupants, ce qui obligerait à estimer la valeur locative du bien de ces propriétaires pour pouvoir fiscaliser la partie des loyers implicites qui se situe au-dessus du plafond. La notion controversée de loyer implicite s'en trouverait introduite. Enfin, cette réforme, parce qu'elle coûte aux finances publiques, nécessiterait dans le même temps d'augmenter les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour maintenir le niveau des recettes.

## OPTION 2

### Refondre la taxe foncière et défiscaliser les revenus fonciers

La deuxième option consisterait à supprimer toute fiscalité sur les revenus locatifs et à la reporter sur une taxe foncière profondément rénovée.

L'assiette de la nouvelle taxe foncière ne reposerait plus sur des valeurs locatives mais ferait référence à la valeur vénale du bien, nette du montant des crédits restant dus<sup>1</sup>. Cette valeur vénale serait estimée à partir des caractéristiques du bien et des données enregistrées sur les transactions dans les bases notariales (méthodes dites « hédoniques »). Cette « supertaxe foncière », dont l'assiette peut être évaluée à environ 5 500 milliards d'euros (patrimoine immobilier des ménages net des encours de crédit à l'habitat), se substituerait à la taxe foncière actuelle (en dehors des locaux à usage commercial ou industriel). Une partie de son produit viendrait alimenter les ressources des collectivités locales, comme c'est le cas aujourd'hui. L'investissement locatif n'étant plus défavorisé au profit de la propriété occupante – puisque les revenus fonciers ne seraient plus fiscalisés – les dispositifs d'aide à l'investissement locatif, qui s'élevaient à 2 milliards d'euros en 2014, pourraient également être supprimés.

Cette réforme permettrait de *simplifier la fiscalité du patrimoine immobilier sans créer de taxe nouvelle*, puisque la taxe foncière existe

1. Cette option a notamment été défendue par Alain Trannoy et Étienne Wasmer ; Trannoy A. et Wasmer É. (2013), « Le prix de l'immobilier et les politiques inflationnistes », Document de travail du Conseil d'analyse économique, février.

déjà. Aujourd'hui, la taxe foncière sur les propriétés bâties rapporte environ 20 milliards d'euros et l'on peut évaluer grossièrement la fiscalité sur les revenus locatifs à 9 milliards d'euros<sup>1</sup>, soit au total 29 milliards d'euros. Remplacer ces deux taxes sans perte de recettes fiscales supposerait de fixer le taux de cette supertaxe foncière à 0,53 % de la valeur vénale nette des biens immobiliers des ménages. Ce taux pourrait néanmoins être progressif pour redonner un caractère redistributif à cette taxation. Dans la mesure où cette taxe repose sur une valeur vénale nette réactualisée chaque année, la réforme conduirait également à taxer implicitement les plus-values latentes. Aujourd'hui, l'imposition des plus-values immobilières ne rapporte que 0,5 milliard d'euros<sup>2</sup>. L'introduction de cette taxe foncière rénovée pourrait donc conduire à la supprimer.

Pour autant, cette réforme pose des questions de fond et de mise en œuvre. Sur le fond d'abord, pourquoi taxer différemment le revenu lié à la production de service de logement par rapport à d'autres revenus ? Pourquoi ce type de revenus échapperait-il à la progressivité de l'impôt ou serait-il taxé suivant une progressivité distincte de celle qu'on applique aux autres types de revenus ? Par ailleurs, les prix de l'immobilier étant beaucoup plus volatils que les loyers, les recettes de cette taxe foncière rénovée risqueraient de varier beaucoup plus fortement d'une année à l'autre que celles de la taxe actuelle et il en serait de même du poids de cette taxe pour les ménages. Une taxe foncière reposant sur une estimation des loyers de marché, nets des charges d'emprunt, serait de ce point de vue plus judicieuse. Enfin, il faudrait s'entendre sur la règle permettant de calculer les transferts de l'État vers les collectivités, qui risqueraient de s'opposer à une réforme au motif qu'elle limiterait leur indépendance financière.

1. Hypothèses : 15 % de prélèvements sociaux et 10 % d'impôt sur le revenu appliqués à 30 milliards d'euros de revenus fonciers imposables, 8 milliards d'euros en micro-foncier, qui bénéficient d'un abattement de 30 %, et 1,8 milliard d'euros pour les locations meublées au régime micro-BIC qui bénéficient d'un abattement de 50 % :  $0,25 \times (30 + 0,7 \times 8 + 0,5 \times 1,8) = 9,125$ .

2. CGEDD (Conseil général de l'environnement et du développement durable) (2016), *Comptes du logement 2014, premiers résultats 2015*.

### OPTION 3

#### **Supprimer la taxe foncière et assujettir les loyers implicites aux prélèvements sociaux et à l'impôt sur le revenu des personnes physiques**

La troisième option est en miroir de la deuxième. Ici, c'est la taxe foncière qui serait supprimée. En revanche, les loyers implicites seraient, comme les loyers perçus par les bailleurs, assujettis aux prélèvements sociaux (15,5 %) et à l'impôt sur le revenu. Ces loyers implicites pourraient être calculés selon des méthodes hédoniques, à partir des caractéristiques du bien. Ils sont aujourd'hui estimés à 141 milliards d'euros pour les résidences principales et à 21 milliards d'euros pour les résidences secondaires<sup>1</sup>. Cette réforme présenterait l'avantage de *taxer tous les revenus du capital au même taux...* à condition de faire abstraction des nombreux régimes particuliers existant pour les revenus mobiliers.

Les loyers implicites imposables devraient, comme aujourd'hui les loyers imposables reçus par les propriétaires bailleurs, être calculés après déduction des charges d'entretien, d'assurance et de réparation, sur une base forfaitaire ou réelle. Devraient aussi être déduits des loyers implicites les intérêts d'emprunt, ce qui conduirait à mettre davantage à contribution les patrimoines nets les plus élevés.

Cette option présenterait l'inconvénient, évoqué plus haut, de devoir introduire la notion de loyer implicite, qui suscite beaucoup d'incompréhension, voire d'hostilité dans l'opinion, même si la taxation des loyers implicites existe ailleurs et a existé en France jusqu'en 1965, et si chacun peut comprendre qu'à revenu monétaire identique un propriétaire occupant son logement bénéficie d'un niveau de vie supérieur à celui d'une personne locataire. Elle rendrait la déclaration des revenus imposables et son contrôle par l'administration fiscale plus compliqués : le contribuable propriétaire devrait en effet faire le bilan des charges déductibles de ses loyers implicites (intérêts d'emprunt mais aussi charges d'entretien et d'amélioration) et l'administration fiscale devrait contrôler la réalité de

1. CGEDD (2016), *op. cit.*

ces dépenses<sup>1</sup>. Pour éviter que les propriétaires ne gonflent les charges d'entretien, la prise en compte dans la déclaration des revenus pourrait être plafonnée. Une autre solution serait d'adopter le principe d'un amortissement de l'investissement logement sur longue durée (par exemple 2 % du montant de l'investissement chaque année)<sup>2</sup>. L'adoption de ce principe, qui permet d'améliorer le rendement locatif, aurait aussi pour contrepartie la suppression des aides fiscales à l'investissement<sup>3</sup>. Cette option pose néanmoins, comme la précédente, la double question des transferts à prévoir de l'État vers les collectivités locales, pour compenser la suppression des recettes provenant de la taxe foncière, et de leur acceptabilité politique.

#### OPTION 4

##### En complément des options précédentes, supprimer les droits de mutation

Les trois premières options permettraient d'instaurer une fiscalité plus favorable à la mobilité, car elles rétabliraient la neutralité fiscale entre les statuts d'occupation, donc encourageraient moins le statut de propriétaire occupant. En complément de ces options, la suppression des droits de mutation *abaisserait significativement les coûts d'un déménagement*, donc contribuerait à fluidifier le marché immobilier.

Les recettes de ces droits s'élèvent aujourd'hui, pour les logements, à 8 milliards d'euros environ<sup>4</sup>, qui financent principalement les départements. Si la compensation du manque à gagner devait être réglée dans le cadre des réformes présentées plus haut, la suppression des droits de mutation se traduirait dans l'option 2 par une hausse du taux de la

1. Les raisons ayant conduit à cet abandon de l'imposition des loyers fictifs seraient de deux ordres : coût administratif de gestion du dispositif et rendement faible de cette imposition ; voir Driant J.-C. et Jacquot A. (2005), « Loyers imputés et inégalités de niveau de vie », *Économie et statistique*, vol. 381, n° 1, p. 177-206.

2. Par exemple, pour un bien de 300 000 euros, on déduit du loyer brut annuel 6 000 euros par an. Mais les charges d'entretien ne sont plus déductibles.

3. Voir Bosvieux J. et Coloos B. (2016), *Logement : sortir de la jungle fiscale*, Paris, Economica, mai.

4. CGEDD (2016), *op. cit.*

« supertaxe foncière » et dans les options 1 et 3 par une hausse du barème de l'impôt sur le revenu. Cette proposition d'un surcroît de fiscalité annuelle serait économiquement plus efficace, mais elle susciterait sans doute plus de réserves de la part des ménages que l'imposition à l'occasion des cessions.

*Pierre-Yves Cusset*



## 9

# COMMENT RÉFORMER LA FISCALITÉ DES SUCCESSIONS ?

Depuis une vingtaine d'années, le patrimoine des Français augmente plus vite que leurs revenus, et il est de plus en plus détenu par les générations âgées. Ces évolutions de structure rendent probable l'avènement d'une société moins méritocratique, où le montant de l'héritage reçu joue un rôle croissant dans la détermination du niveau de vie des personnes. Simultanément, la transmission du patrimoine s'opère de plus en plus tard, du fait de l'allongement de l'espérance de vie. Dans ce contexte, les outils de redistribution que sont l'impôt sur le revenu et la fiscalité des transmissions parviennent mal à réduire l'inégalité entre héritiers et non-héritiers, et à favoriser la transmission du patrimoine à des générations plus jeunes.

Une réflexion d'ensemble sur notre système fiscal en matière de successions et de donations — dont l'architecture date d'environ un siècle — est aujourd'hui nécessaire. Deux objectifs pourraient être assignés à une réforme : premièrement, limiter la perpétuation des inégalités d'une génération à la suivante ; deuxièmement, inciter à des transmissions plus précoces vers les jeunes. La question d'un patrimoine de départ minimum

pourrait également être posée, si l'on veut favoriser l'inclusion des non-héritiers dans une société patrimoniale<sup>1</sup>.

## UN PATRIMOINE QUI GROSSIT ET SE CONCENTRE

Depuis l'après-guerre, la valeur du patrimoine accumulé par les ménages n'a jamais été aussi importante. Il représente désormais environ 8 années de leur revenu disponible net, contre 4,5 années au début des années 1980. La France est l'un des pays où cette valeur du patrimoine rapportée au revenu est la plus élevée (derrière le Japon et l'Italie). La valeur totale des actifs possédés par les ménages résidents y est à peu près égale à celle des ménages allemands, qui sont pourtant 25 % plus nombreux.

Les patrimoines sont répartis de manière beaucoup plus inégalitaire que les revenus. En France, la quasi-totalité du patrimoine se trouve entre les mains de la moitié de la population et les 10 % les plus fortunés possèdent la moitié du patrimoine total, alors que la moitié de la population la plus aisée en termes de niveau de vie ne concentre que les deux tiers des revenus après impôts et prestations et les 10 % les plus aisés un quart.

Les inégalités de patrimoine se sont nettement accrues entre 1997 et 2008, sous l'effet de l'envolée des prix de l'immobilier. Elles se sont depuis stabilisées à un niveau élevé. Sur une vingtaine d'années, le patrimoine brut moyen des 10 % des ménages les plus riches a progressé de 700 000 à 1,2 million d'euros actuels. Celui des 50 % les moins fortunés est passé de 18 000 à 45 000 euros.

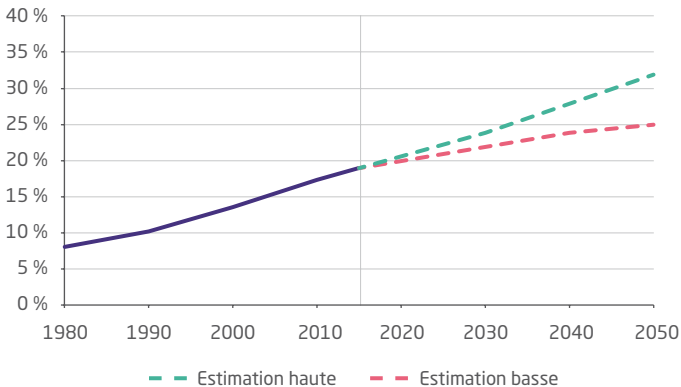
En outre, le patrimoine s'est concentré aux âges les plus élevés, car sa forte progression s'est opérée dans un contexte de vieillissement de la population. En 1986, le patrimoine net médian des plus de 70 ans représentait le tiers de celui des 50-59 ans ; il est aujourd'hui à un niveau comparable. À l'inverse, le patrimoine net médian des moins de 40 ans a fondu de moitié par rapport à celui des 50-59 ans. Les générations qui

1. Pour une présentation complète de ces enjeux, voir Dherbécourt C. (2017), « Peut-on éviter une société d'héritiers ? », *La Note d'analyse*, n° 51, France Stratégie, janvier.

ont aujourd'hui plus de 60 ans ont bénéficié d'une situation favorable sur le marché du travail, ainsi que de plus-values financières et surtout immobilières importantes. La situation relative des jeunes générations s'est détériorée de ce point de vue par rapport à celle de leurs aînés, avec un endettement accru et une insertion plus difficile sur le marché du travail.

Tout comme le montant de patrimoine accumulé, les transmissions de patrimoine ont fortement augmenté depuis les années 1980 : aujourd'hui, le patrimoine transmis chaque année représente presque 20 % du revenu des ménages. Pour autant, en tendance, ces transmissions annuelles ne réduisent pas les écarts de patrimoine entre générations, car on hérite à un âge de plus en plus élevé. En outre, les transmissions patrimoniales sont source d'inégalités à l'intérieur des générations entre héritiers et non-héritiers<sup>1</sup>.

**Graphique 1 – Successions et donations annuelles en pourcentage du revenu disponible net des ménages**



Note : le patrimoine moyen par âge évolue au même rythme que le PIB par actif dans le scénario bas, et au même rythme qu'entre 1992 et 2010 dans le scénario haut.

Source : France Stratégie, d'après le scénario de croissance central du Conseil d'orientation des retraites et le scénario de population central de l'Insee

1. Conseil des prélèvements obligatoires (2008), *La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle*, novembre.

Dans les prochaines décennies, deux évolutions démographiques majeures vont affecter la transmission des richesses en France. D'une part, l'âge moyen auquel on hérite devrait continuer d'augmenter, de 50 ans aujourd'hui à 58 ans en 2050, du fait de la hausse de l'espérance de vie, ce qui freinera les transmissions aux plus jeunes générations. D'autre part, le nombre des successions va lui aussi progresser avec les décès parmi la génération du *baby-boom*, plus nombreuse que les précédentes. Le nombre de décès annuels devrait passer de l'ordre de 550 000 avant 2015 à 650 000 en 2035, pour atteindre 750 000 après 2050 (Insee, 2016).

Du seul fait de l'évolution de la structure de la population et de l'augmentation du taux de mortalité, les transmissions annuelles reçues par les ménages pourraient représenter près d'un quart de leur revenu disponible en 2050, contre un peu moins d'un cinquième aujourd'hui et un dixième en 1990. Ce sera même un tiers si le patrimoine net moyen par âge continue à croître au même rythme que sur les vingt-cinq dernières années.

## PRÉVENIR LA FORMATION D'UNE SOCIÉTÉ D'HÉRITIERS

Ces tendances économiques et démographiques sont lourdes. Elles justifient un réexamen de notre système de fiscalité des transmissions, dont les principes ont été en grande partie fixés il y a plus de deux siècles. Depuis la loi du 15 juin 1791, c'est la part reçue par l'héritier qui est taxée, à un taux qui varie selon le degré de parenté entre le défunt et l'héritier : la taxation est modérée pour les transmissions aux enfants et forte pour les autres.

Aujourd'hui encore, environ 50 % des recettes fiscales proviennent des transmissions en ligne indirecte, alors que ces dernières ne représentent que 10 % des flux de transmissions.

La dernière réforme structurelle d'envergure remonte à 1901. Depuis cette date, le taux d'imposition dépend non seulement du degré

de parenté mais aussi du montant de la part transmise : plus celle-ci est importante, plus le taux est élevé. L'essentiel des débats et des réformes a ensuite porté sur le niveau de taxation, en faisant varier les exonérations, les abattements, les taux ou les tranches d'imposition. Ce paramétrage est évidemment très important, mais le contexte actuel de re-patrimonialisation des économies développées incite à pousser plus loin pour réinterroger l'architecture même et les objectifs du système dans son ensemble. Cette remise à plat est d'autant plus nécessaire que ce système a perdu en lisibilité, à mesure que sont venus s'y greffer des dispositifs spécifiques et des niches fiscales.

Deux objectifs peuvent être assignés à la fiscalité des transmissions.

En premier lieu, elle doit contribuer à une meilleure égalité des chances entre individus et prévenir le risque de l'avènement d'une société d'héritiers, où les niveaux de revenus et de consommation des individus dépendraient plus de l'héritage transmis par leurs parents que des talents et des efforts qu'ils auront eux-mêmes déployés pour se former et travailler. Cet objectif justifie que la fiscalité des transmissions impose davantage les individus recevant plus de patrimoine. De ce point de vue, la progressivité de la fiscalité des transmissions, telle qu'elle existe depuis 1901, est mal construite. Elle aboutit par exemple à faire payer beaucoup certains individus qui reçoivent peu (d'un oncle, d'une sœur) et peu certains qui reçoivent beaucoup (de leurs parents, ce d'autant qu'il est possible d'étaler les transmissions dans le temps). En outre, la progressivité réelle de l'imposition sur les transmissions est *de facto* fortement réduite par l'exonération de certains actifs, présents surtout dans les gros patrimoines (c'est le cas des œuvres d'art mais aussi des entreprises, sous certaines conditions).

En deuxième lieu, la fiscalité des transmissions devrait inciter à ce que le capital d'une économie soit davantage détenu par les actifs. Pour ce faire, elle doit encourager les transmissions vers les jeunes générations, qui sont aujourd'hui relativement défavorisées par rapport à leurs aînés au même âge. Cet objectif se justifie aussi pour des raisons d'efficacité : les transmissions vers les jeunes permettent de déverrouiller certaines contraintes de financement et elles favorisent l'investissement productif

(capital humain, création d'entreprise)<sup>1</sup>. Or la fiscalité actuelle n'incite pas à la transmission vers les jeunes au sein des familles de la classe moyenne. La donation n'a en effet aucun intérêt fiscal pour la majorité des ménages puisque, en pratique, l'abattement de 100 000 euros sur les successions aux enfants assure qu'aucun impôt ne sera versé lors du décès des parents dans 85 % des cas. En réalité, seuls les détenteurs de patrimoines importants sont incités fiscalement à pratiquer des donations, car ils réduisent ainsi leur impôt sur la fortune (ISF) et les frais de succession à leur décès.

Dans la mesure où les flux de transmission vont croître dans les prochaines décennies, leur taxation peut également représenter une occasion d'alléger la fiscalité pesant sur le travail, particulièrement élevée dans notre pays<sup>2</sup>. D'autant que la taxation des héritages semble avoir des effets relativement limités sur l'activité économique et sur le comportement des agents<sup>3</sup>. Toutefois, avant d'opérer un rééquilibrage de ce type, il est souhaitable de concevoir un outil fiscal plus clair et mieux construit.

## TROIS OPTIONS DE RÉFORME

La décennie qui vient, avant que ne s'accroissent les décès des générations de *baby-boomers*, pourrait être celle d'une remise à plat de la fiscalité des transmissions. Deux grandes options sont *a priori* envisageables. La première consiste à conserver la logique du système actuel tout en l'amendant de façon à le rendre plus incitatif et plus efficace. La seconde,

1. Arrondel L., Garbinti B. et Masson A. (2014), « Inégalités de patrimoine entre générations : les donations aident-elles les jeunes à s'installer ? », *Économie et statistique*, n° 472-473, décembre.

2. Gouardo C., Le Ru N., Sode A. et Trannoy A. (2016), « Quels principes pour une fiscalité simplifiée ? », in France Stratégie, *2017-2027, enjeux pour une décennie*, op. cit.

3. Brülhart M. et Parchet R. (2014), « Alleged tax competition: The mysterious death of bequest taxes in Switzerland », *Journal of Public Economics*, vol. 111, mars, p. 63-78 ; Glogowsky U. (2016), « Behavioral responses to wealth transfer taxation: Bunching evidence from Germany », *Working Paper*, septembre.

plus ambitieuse, consisterait à remplacer nos droits de mutation par un système entièrement construit du point de vue de l'héritier, qui serait taxé en fonction de son âge et du montant de patrimoine qu'il reçoit tout au long de la vie. À ces deux options vient s'ajouter une troisième, complémentaire, consistant à financer une dotation universelle, de sorte que chacun bénéficie d'un capital de départ au moment de l'entrée dans la vie adulte.

## **OPTION 1**

### **Inciter à la donation et aux legs en conservant le cadre fiscal actuel**

Il est possible de réformer le système actuel en le rendant plus incitatif, de façon à ce qu'il remplisse mieux ses objectifs.

Il s'agirait d'abord de renforcer l'incitation fiscale à la donation, pour que les transmissions interviennent de manière plus précoce<sup>1</sup>. On peut également imaginer un système de réduction de droits en fonction de l'âge de l'héritier (et non en fonction de l'âge du donateur, comme avant 2011).

Afin d'inciter les individus des classes moyennes à transmettre de leur vivant, l'abattement sur les parts au décès – aujourd'hui de 100 000 euros – pourrait être abaissé, voire supprimé, tandis que celui dont bénéficient les donations serait maintenu. Un système analogue serait mis en place pour les individus sans enfant, qui donnent très peu de leur vivant. Enfin, l'exonération dont font l'objet certaines transmissions au décès – en premier lieu les contrats d'assurance-vie – pourrait être mieux encadrée.

L'inconvénient d'une réforme paramétrique de ce type tient au fait qu'elle ne s'attaque pas à l'inégalité des chances entre héritiers et non-héritiers, ni aux iniquités du système en termes de progressivité. Elle présente néanmoins l'avantage d'être facile à mettre en place.

1. Masson (2015), « Comment justifier une augmentation impopulaire des droits de succession », *Revue de l'OFCE*, n° 139, p. 267-326.

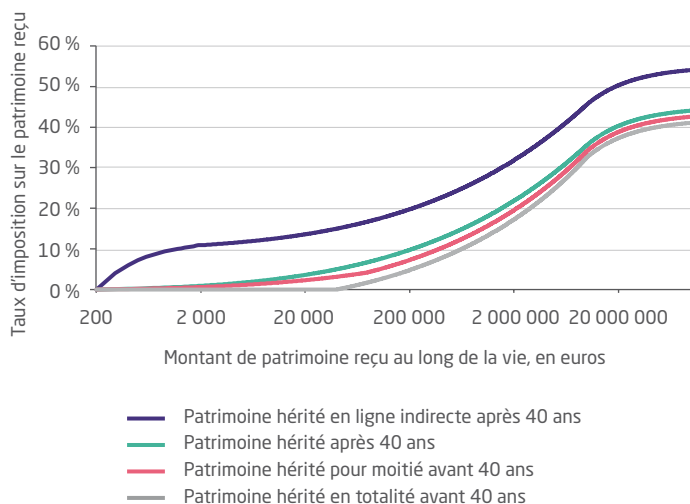
## OPTION 2

### Construire une fiscalité des transmissions centrée sur l'héritier

Une réforme plus ambitieuse consisterait à reconstruire la fiscalité des transmissions du point de vue des héritiers. L'Irlande a instauré un tel système en 1976, et plusieurs variantes ont été proposées, notamment par des économistes britanniques comme le prix Nobel d'économie James Meade et plus récemment Anthony Atkinson<sup>1</sup>.

Dans ce schéma, le taux de taxation sur les transmissions augmenterait en fonction du montant de patrimoine hérité par un individu tout au long de la vie. À chaque nouvel héritage, le montant à payer dépendrait donc des sommes déjà reçues par l'héritier, et non de la somme transmise

Graphique 2 – Barème d'imposition illustratif



Lecture : un individu ayant reçu 200 000 euros sera taxé au taux de 10 % s'il reçoit la totalité après 40 ans, et au taux de 7,5 % s'il reçoit la moitié avant 40 ans.

Source : France Stratégie

1. Meade J. (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Allen and Unwin, London ; Atkinson A. (2015), *Inequality, What Can Be Done?*, Harvard University Press, mai.

par le seul défunt, comme c'est le cas aujourd'hui. Ce système a de nombreux avantages. D'une part, il permet de s'assurer qu'un individu recevant beaucoup paie un taux supérieur à celui qui reçoit peu, en limitant les possibilités d'optimisation fiscale. D'autre part, il incite en théorie les détenteurs de patrimoine à transmettre à des individus ayant peu hérité au cours de leur vie.

Pour encourager les donations et les legs aux individus jeunes (notamment aux petits-enfants), les transmissions reçues avant un certain âge bénéficieraient d'un abattement (graphique 2). La réduction d'impôt liée à l'âge diminuerait avec le patrimoine reçu, de façon à ce que l'avantage fiscal ne soit pas trop important pour les grosses transmissions. Les transmissions au conjoint et celles reçues en ligne indirecte pourraient continuer, ou non, à faire l'objet d'une taxation spécifique – sous forme d'exonération ou d'abattement pour les premières, d'une majoration pour les secondes, selon le niveau de patrimoine hérité. Les avantages liés à la transmission de certains types d'actifs (assurances-vie, entreprises, œuvres d'art) seraient également révisés.

Parce qu'elle assurerait de façon plus solide et cohérente le caractère progressif de l'impôt, parce qu'elle inciterait plus fortement à doter les jeunes générations, cette réforme serait plus efficace que le système actuel pour limiter l'inégalité des chances et l'inégalité patrimoniale dans notre pays. Le système ainsi réformé serait aussi plus simple et plus lisible pour l'héritier.

### **OPTION 3**

#### **Financer une dotation en capital pour les jeunes adultes**

Les deux options précédentes tendent à améliorer la fiscalité des transmissions par le haut, en taxant davantage ceux qui reçoivent davantage et en incitant à transmettre aux jeunes générations. Une troisième option, complémentaire des deux autres, consisterait à améliorer le système par le bas, en s'intéressant à la situation des individus qui ne bénéficient d'aucune transmission, parce qu'ils appartiennent à des familles n'ayant pas ou peu de patrimoine. Ceux-ci représentent environ 50 % de

la population<sup>1</sup>. Il est concevable de mettre en place un système d'impôt négatif, qui doterait l'ensemble des individus d'un patrimoine minimal, même ceux qui n'héritent pas<sup>2</sup>. Pour ce faire, une partie des recettes fiscales sur les transmissions pourrait être versée à un fonds dédié, permettant de financer une dotation en capital allouée à chaque individu en début de vie adulte. Une telle mesure agirait directement et immédiatement sur les inégalités de patrimoine entre et au sein des générations<sup>3</sup>.

\* \* \*

Dans une société où le patrimoine prend de plus en plus d'importance et où l'on hérite de plus en plus tard, la fiscalité des transmissions doit être repensée. L'augmentation inéluctable du nombre des décès, donc des successions, aura des conséquences de long terme sur la structure sociale de notre pays. Au cours des prochaines années, il faut se préparer pour faire face à ces changements de grande ampleur. Une fiscalité rénovée des transmissions, voire l'établissement d'un capital de départ minimum pour tous, iraient dans ce sens.

*Clément Dherbécourt*

1. Enquête Patrimoine 2010 (Insee), calcul France Stratégie.

2. Atkinson A. (2015), *op. cit.*

3. Pour une discussion des enjeux liés à la création d'une telle dotation, notamment sur la question de l'encadrement ou non de l'utilisation de cette dotation, on peut se référer au rapport de 2007 du Centre d'analyse stratégique intitulé *Les dotations en capital pour les jeunes*.

# 10

## COMMENT RÉDUIRE LA SENSIBILITÉ DU SYSTÈME DE RETRAITE À LA CROISSANCE ?

Les réformes conduites en France depuis trente ans ont permis de rétablir l'équilibre du système de retraite, malgré l'évolution du contexte démographique (allongement de l'espérance de vie et *papy-boom*). Mais le système reste vulnérable aux aléas de la croissance à moyen terme. Afin de le rendre plus robuste, trois options sont envisageables : piloter les ajustements au fil de l'eau, sous-indexer de manière pérenne les pensions par rapport aux salaires, ou les réindexer sur les salaires après une phase transitoire de sous-indexation.

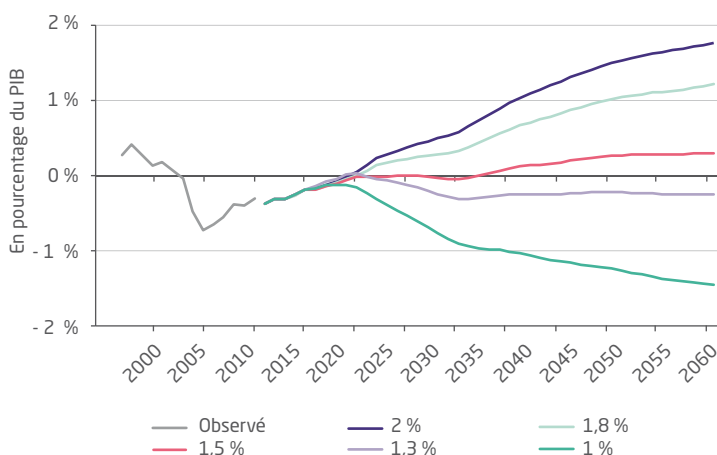
D'après le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR)<sup>1</sup>, le solde financier du système de retraite, après avoir atteint un déficit de 0,7 % du PIB en 2010, se redresserait jusqu'au milieu de la décennie 2020, date à laquelle il serait proche de l'équilibre dans tous les scénarios économiques examinés. Cet équilibre financier serait maintenu sur le plus long terme pour un taux de croissance de la productivité du travail estimé à 1,4 % par an, en moyenne.

1. COR (2016a), *Évolutions et perspectives des retraites en France*, rapport annuel, juin.

Ainsi, comme l'indique le Comité de suivi des retraites (CSR) dans son avis de juillet 2016, « les réformes faites depuis vingt ans permettent de faire face au changement démographique dès lors qu'une croissance d'environ 1,5 % de la productivité est obtenue en moyenne sur longue période »<sup>1</sup>.

Si les déséquilibres liés aux évolutions démographiques ont été progressivement résorbés, le solde financier du système de retraite français n'est pas à l'abri de chocs sur le rythme de la croissance, qui est lui-même principalement déterminé par celui des gains de productivité. C'est ce que souligne le CSR lorsqu'il « constate que les réformes successives ont permis de traiter les enjeux démographiques et le choc de 2008 mais qu'il subsiste une sensibilité forte aux hypothèses de croissance »<sup>2</sup>.

**Graphique 1 – Solde financier du système de retraite en fonction de l'hypothèse de productivité du travail**



Source : Conseil d'orientation des retraites, rapport annuel, juin 2016

1. CSR (2016), « Troisième avis », 11 juillet, p. 37.

2. *Ibidem*, p. 36.

Les projections du COR illustrent cette sensibilité : au-delà de 2025, le solde financier projeté diverge fortement selon l'hypothèse de productivité retenue. Le système serait excédentaire avec des gains de productivité à 1,5 % par an et connaîtrait un déficit annuel de 0,2 % du PIB en cas de gains de productivité limités à 1,3 % par an. Avec des hypothèses de croissance de la productivité plus faibles, l'équilibre ne pourrait être atteint sans mesures de redressement complémentaires.

Le système de retraite est bien plus sensible au niveau de la productivité du travail qu'à celui du taux de chômage. Ainsi, par rapport à l'hypothèse retenue par le COR d'un taux de chômage de long terme de 7 %, des variantes avec un taux sensiblement plus élevé (10 %) ou plus faible (4,5 %) se traduisent par une évolution modérée du solde financier : 0,1 à 0,2 point de PIB à la baisse (ou à la hausse) à l'horizon 2060.

Les hypothèses de croissance ont un impact sur l'équilibre prévisionnel du système de retraite dans tous les pays européens, notamment parce que le niveau des recettes suit partout celui de la masse salariale, et donc de la richesse nationale. Mais la France fait partie des pays où cet impact est le plus marqué car s'ajoute à cet effet sur les recettes celui sur les dépenses, en raison de la dépendance forte du niveau relatif des pensions de retraite – c'est-à-dire du niveau des pensions relativement au niveau des revenus des actifs – à l'évolution du PIB.

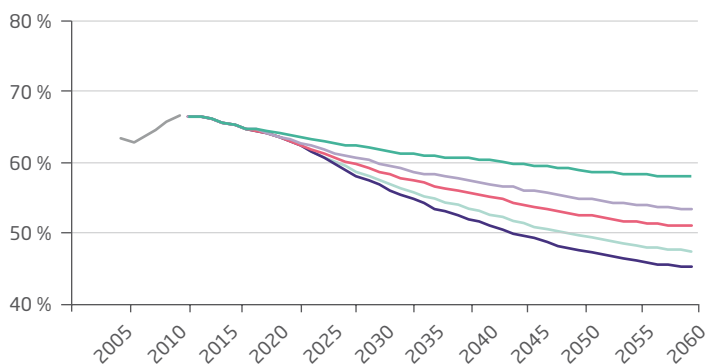
Cette particularité du système de retraite français trouve sa source dans le choix fait depuis 1987, au travers notamment des différentes réformes, de ne plus revaloriser tant les droits en cours de carrière que les pensions liquidées en fonction de l'évolution des salaires mais selon celle des prix.

On a ainsi rompu le contrat social sous-jacent au système de retraite par répartition, qui fait dépendre les pensions des retraités du revenu des actifs et donc, à taux de cotisation donné, indexe le niveau des pensions sur la croissance de la productivité et l'évolution du nombre des actifs.

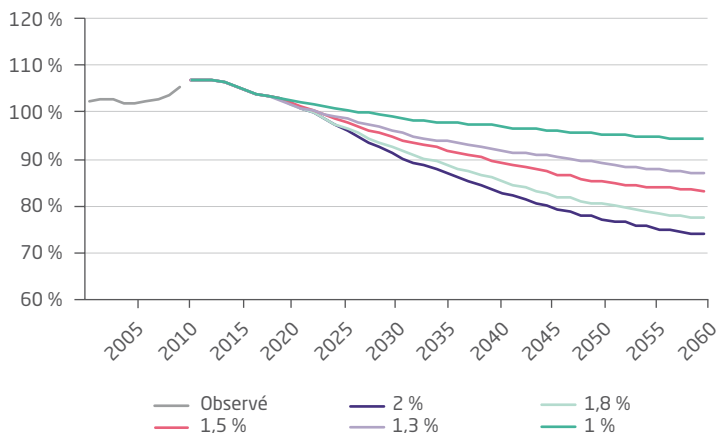
Ce contrat a été remplacé par une promesse, celle de garantir le pouvoir d'achat des retraites après la liquidation. Dès lors, puisque les pensions sont calculées sur la base des revenus que les retraités ont perçus durant leur vie active et sont ensuite figées en termes réels, leur niveau global

évolue au cours du temps, au fur et à mesure que les générations de retraités se succèdent les unes aux autres, en fonction des gains de productivité passés de l'économie, et non des progrès de la productivité courante. Il en résulte que le système tend à être excédentaire quand les gains de productivité se renforcent et à être déficitaire quand ils s'affaiblissent.

**Graphique 2 – Pension nette moyenne de l'ensemble des retraités rapportée au revenu d'activité net moyen**



**Graphique 3 – Niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population**



Source : Conseil d'orientation des retraites, rapport annuel, juin 2016

Le maintien de cette promesse conduit à ce que seul le revenu des actifs soit affecté par les variations de la productivité courante. Une productivité durablement faible aboutit dès lors à ce que les retraités actuels bénéficient d'un niveau de vie relatif plus élevé que prévu, comme cela a été le cas avec le ralentissement non anticipé de la productivité depuis dix ans. Réciproquement, si les gains de productivité se redressent à l'avenir (par exemple sous l'effet de la robotisation ou de la diffusion du numérique), le rééquilibrage du système aujourd'hui programmé sous une hypothèse de productivité moyenne ne permettra pas aux retraités de bénéficier de ce surcroît de richesse.

En conséquence, le niveau de vie des retraités relativement à celui de l'ensemble de la population est lui aussi dépendant du rythme de la croissance. Ainsi, comme l'illustre le dernier rapport du COR, à l'horizon 2060, avec 1,5 % de croissance de la productivité, le niveau des pensions atteindrait environ 50 % du niveau des revenus d'activité et le niveau de vie des retraités environ 85 % de celui de l'ensemble de la population. Mais cette dégradation relative par rapport à la situation actuelle serait moins marquée en cas de croissance plus faible et accentuée en cas de croissance plus forte.

Cette dépendance du solde financier du système de retraite à la croissance – et son corollaire, la dépendance du revenu relatif des retraités – soulève plusieurs difficultés.

Premièrement, elle présente un risque pour les finances publiques. Il n'est pas illogique que la générosité du système de retraite soit liée à la croissance, si le pays décide d'affecter une part des progrès de la productivité au financement des pensions, mais le lien existant dans notre système est paradoxal, puisque le niveau de vie des retraités apparaît d'autant plus favorable, au regard de celui de l'ensemble de la population, que la croissance est faible<sup>1</sup>.

Deuxièmement, elle rend le pilotage du système – tant pour ses objectifs d'équilibre financier que de niveau de vie relatif des retraités –

1. Blanchet D., Bozio A. et Rabaté S. (2016), « Quelles options pour réduire la dépendance à la croissance du système de retraite français ? », *Revue économique*, vol. 67, n° 4, p. 879-911.

dépendant du rythme de la croissance macroéconomique – une variable fort incertaine, sur laquelle les responsables publics n'ont que peu de prise<sup>1</sup>. La période actuelle de forte incertitude sur l'avenir de la productivité<sup>2</sup> rend cette difficulté plus aiguë.

Troisièmement, elle crée une double incertitude – sur la soutenabilité du système et sur le niveau de vie à la retraite (relativement à celui de l'ensemble de la population) – qui est « de nature à fragiliser l'adhésion de nos concitoyens au système »<sup>3</sup> de retraite. Cette incertitude peut conduire à des comportements d'épargne excessifs et à un moindre consentement aux prélèvements destinés à financer le système de retraite par répartition. Les cotisations retraite risquent d'être davantage perçues comme des impôts que comme des salaires différés, accroissant le coin fiscal-social (soit l'écart entre le coût du travail et le salaire considéré comme effectivement perçu par le salarié), donc le taux de chômage structurel.

Enfin, l'ajustement aux chocs de productivité n'est pas spontanément réparti entre actifs et retraités. Il nécessite des ajustements réguliers des paramètres des régimes, selon l'évolution du taux de croissance de l'économie, dont les conséquences négatives peuvent être nombreuses : tensions politiques et sociales, risques de sur ou sous-ajustement des paramètres, avec des conséquences pour les finances publiques mais aussi pour l'équité intergénérationnelle ; défiance accrue liée au sentiment d'une réforme jamais achevée.

Ces caractéristiques ont une dimension structurelle : jouer sur l'âge de départ à la retraite ou le niveau de cotisation ne permettrait ni de rendre le système plus résilient face à des chocs de productivité, ni d'éviter que l'ajustement lié à ces chocs porte sur les seuls actifs. Cela conduirait uniquement à modifier le niveau de croissance nécessaire pour assurer à long terme l'équilibre financier et un niveau donné de revenu relatif des

1. Bozio A. et Dormont B. (2016), « Gouverner la protection sociale : transparence et efficacité », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 28, janvier.

2. Voir par exemple Sode A. (2016), « La croissance mondiale d'une décennie à l'autre », in France Stratégie, *2017-2027, enjeux pour une décennie*, op. cit.

3. CSR (2016), op. cit.

retraités. De l'ordre de 1,4 % par an aujourd'hui, ce « taux de croissance d'équilibre » serait plus faible — et le revenu relatif des retraités plus élevé — en cas de hausse de l'âge de départ ou du niveau de cotisation. À l'inverse, il serait plus élevé — et le revenu relatif des retraités plus faible — en cas de baisse de l'un de ces deux paramètres.

Les débats sur l'ajustement de l'âge du départ à la retraite et des cotisations renvoient à la question du montant de dépenses publiques que la nation entend consacrer aux retraites, et à celle du niveau souhaité pour le revenu relatif des retraités, au vu notamment des tendances démographiques. Quels que soient les choix faits dans ce domaine, il apparaît judicieux de réfléchir aux moyens de diminuer l'influence de la croissance sur l'équilibre financier du système de retraite et, corrélativement, de maintenir une cible pérenne de niveau de revenu pour les retraités relativement à celui des actifs, afin que l'ajustement aux évolutions futures de la productivité soit partagé entre retraités et actifs.

Il convient en premier lieu que la collectivité nationale fixe un objectif de revenu relatif des retraités par rapport à l'ensemble de la population. Aujourd'hui, le niveau de vie relatif des retraités est légèrement supérieur à celui des actifs. À législation inchangée en matière d'âge de la retraite et de niveau de ressources affectées au système de retraite, il faut qu'il diminue d'environ 20 % pour assurer l'équilibre financier du système. Compte tenu de la montée en puissance progressive des effets des réformes votées, une telle diminution est effectivement programmée, sous l'hypothèse que la croissance à long terme de la productivité du travail s'établisse à 1,4 % par an. Si l'on souhaitait retenir une autre cible de revenu relatif des retraités, il faudrait donc modifier les paramètres concernant l'âge ou les ressources.

Une fois ce choix effectué, trois grandes options sont possibles pour rendre le système de retraite moins dépendant de la croissance, et donc faire en sorte que l'ajustement à d'éventuels chocs de productivité soit partagé entre actifs et retraités.

**OPTION 1****Une correction « au fil de l'eau » des éventuels écarts à la trajectoire de référence**

Dans cette option, la correction des éventuels écarts à la trajectoire s'appuie sur le dispositif de pilotage du système de retraite introduit par la loi du 20 janvier 2014. Celle-ci a instauré le Comité de suivi des retraites qui remet un avis annuel public indiquant si le système de retraite s'éloigne, de façon significative, des objectifs qui lui ont été fixés, en matière notamment de pérennité financière et de niveau de vie relatif des retraités. Dans ce cas, le CSR adresse au Parlement, au gouvernement et aux régimes de retraite des recommandations publiques destinées à garantir le respect de ces objectifs. La loi prévoit ensuite que le gouvernement, après consultation des organisations représentatives des employeurs et des salariés, présente au Parlement les suites qu'il entend donner à ces recommandations.

Ce mécanisme très souple de correction en cas d'écart à la trajectoire d'équilibre, qui prévoit des ajustements « au fil de l'eau », après concertation entre gouvernement et partenaires sociaux, pourrait être renforcé par la définition *ex ante* des modalités d'ajustement qui seraient retenues en fonction des évolutions économiques et démographiques, tout en laissant aux pouvoirs publics et aux partenaires sociaux le soin de décider de l'application effective de ces ajustements. Un mécanisme d'ajustement semi-automatique de ce type est préconisé par la Cour des comptes dans son rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale publié en septembre 2016<sup>1</sup>. Ce type de mécanisme existe déjà dans d'autres pays, par exemple au Canada<sup>2</sup>.

Le principal inconvénient de cette option est qu'elle risque de faire trop fortement peser l'ajustement sur les actifs actuels, notamment ceux

1. Cour des comptes (2016), « Les réformes des retraites des salariés du secteur privé : un redressement financier significatif, une méthode à redéfinir dans la perspective de nouveaux ajustements », Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, chapitre IX, septembre.

2. Voir COR (2016b), *Panorama des systèmes de retraite en France et à l'étranger*, fiche 7, octobre.

qui sont en seconde partie de carrière, si le principal levier utilisé est celui de l'âge de la retraite. Parce qu'elle conduirait à préserver les retraités actuels de l'effort d'ajustement face à une baisse de la productivité, cette option pourrait nuire au principe d'équité entre générations. Ce serait moins le cas si, comme au Canada, les modalités d'ajustement définies *ex ante* consistaient également en des mesures portant sur la revalorisation des pensions, telles que des gels temporaires.

## **OPTION 2**

### **Une sous-indexation pérenne des retraites par rapport aux salaires**

Si l'on souhaite rendre automatique l'ajustement du montant – tant global qu'individuel – des pensions à l'évolution de la croissance, il est possible de modifier les règles en vigueur de façon à rétablir un lien entre l'indexation des pensions liquidées (et des droits en cours de carrière<sup>1</sup>) et l'évolution des salaires<sup>2</sup>.

Il faudrait pour cela retenir un taux de revalorisation des pensions qui soit lié à l'évolution des salaires mais minoré afin d'assurer l'équilibre du système. Compte tenu des tendances démographiques, les pensions liquidées devraient être revalorisées selon un indice dont la progression correspondrait à l'évolution des salaires nominaux diminuée de 1,4 point.

Cette option permettrait de s'assurer que l'ajustement en réponse à un choc de productivité soit partagé équitablement entre les différentes générations. Elle aurait pour inconvénient de ne pouvoir garantir le maintien du pouvoir d'achat des retraités après la liquidation de leur pension, contrairement à l'engagement implicite sous-jacent au système actuel. En effet, dans cette hypothèse, plutôt que d'être stabilisé, le pouvoir d'achat

1. Dans la législation actuelle, les pensions liquidées et les droits en cours de carrière (salaires portés au compte du régime général) sont revalorisés selon le même indice. L'option d'une déconnection des deux indices de revalorisation n'a pas été étudiée dans cette note.

2. Blanchet D. et al. (2016), *op. cit.* ; COR (2013), *Retraites : un état des lieux du système français*, douzième rapport du Conseil d'orientation des retraites, Paris, La Documentation française.

des retraités progresserait en cas de choc positif sur la croissance, mais il diminuerait en cas de choc négatif.

Une telle diminution peut se justifier de manière temporaire au nom de l'objectif du partage équitable des efforts entre générations. Elle serait cependant rapidement insoutenable si le niveau de croissance se trouvait durablement abaissé, car les retraités verraient alors le pouvoir d'achat de leur pension diminuer année après année. Pour éviter des baisses nominales de pension, auxquelles la stricte application de la règle d'indexation pourrait même conduire, il serait nécessaire d'introduire un mécanisme garantissant *a minima* le gel des pensions et un report des ajustements dans le temps, c'est-à-dire une fois revenu en phase de meilleure conjoncture, comme cela a été le cas en Allemagne entre 2004 et 2010<sup>1</sup>.

### OPTION 3

#### **Le retour à une indexation sur l'évolution des salaires, après un ajustement du taux de remplacement à la liquidation**

Si l'on souhaite éviter ce risque de baisse permanente du pouvoir d'achat des retraités après la liquidation de leur pension en cas d'affaiblissement durable de la croissance, il est possible de revenir à une indexation complète des pensions liquidées (et des droits en cours de carrière) sur les salaires.

Le rétablissement de cette indexation sur les salaires serait cependant coûteux. À niveau de ressources du système et âge de départ inchangés, il devrait être compensé par une diminution du taux de remplacement à la liquidation.

Une telle diminution ne saurait se faire de manière brutale, au risque de créer un effet de seuil particulièrement défavorable aux générations liquidant leur retraite après la réforme. Elle pourrait en revanche être réalisée de manière progressive, au cours d'une phase de transition étalée sur dix à quinze cohortes. Pendant cette période, les pensions

1. Voir COR (2016b), *op. cit.*

nouvellement liquidées chaque année verraient leur taux de remplacement progressivement réduit jusqu'au niveau permettant l'équilibre du système avec retour à l'indexation sur les salaires. Pour leur part, les pensions après liquidation seraient revalorisées pendant cette même période transitoire suivant un indice augmentant progressivement jusqu'au niveau de l'évolution des salaires.

À l'issue de cette phase, retraités et actifs verraient leurs revenus progresser au même rythme. D'éventuels chocs de productivité seraient donc absorbés automatiquement et de manière équitablement partagée entre les différentes générations.

Cette option permettrait de renouer avec l'esprit du contrat social sous-jacent au système de retraite par répartition, mais elle présente un double inconvénient : d'abord, de devoir revenir sur la promesse, aujourd'hui très ancrée dans les esprits, de garantir le pouvoir d'achat des retraites liquidées – moins toutefois qu'avec l'option 2 ; ensuite, de devoir en passer par une phase transitoire de réajustement du taux de liquidation, potentiellement difficile à accepter. Cette option serait en outre relativement moins favorable aux assurés à l'espérance de vie courte, qui ne bénéficieraient pas pleinement de la plus forte revalorisation des pensions liquidées.

Le choix entre ces options, au vu de leurs gains et coûts respectifs, relève à l'évidence d'une délibération de nature politique. Cette délibération devrait également poser la question de la préservation des plus petites retraites dans chacun de ces scénarios.

*Yves Guégano\**  
*Gautier Maigne*

\* Conseil d'orientation des retraites.



# 11

## QUELLE AUTONOMIE POUR LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES ?

Les résultats insatisfaisants de notre système éducatif et les impasses que rencontre aujourd'hui son pilotage centralisé conduisent à rechercher une plus grande autonomie des établissements scolaires. Ce concept peut cependant se traduire par des approches très différentes. La première repose sur une plus forte capacité d'auto-organisation locale, sans bouleverser le cadre existant. La deuxième instaure une modulation des moyens et des marges de manœuvre accrues pour les chefs d'établissement. La troisième promeut une nouvelle offre d'établissements privés ou proches du fonctionnement du privé couplée à la mise en place d'outils pour lutter contre le risque de sélection des élèves.

Quelle réforme prioritaire engager en matière de politique éducative ? Les difficultés à décliner les orientations nationales au niveau local<sup>1</sup>, le maintien d'une forte uniformité de l'enseignement malgré l'accroissement des inégalités sociales et territoriales entre élèves<sup>2</sup> et les limites des dispositifs mis en œuvre pour remédier aux situations les plus

1. Agacinski D., Harfi M. et Ly S.-T. (2016), « Quelles priorités éducatives ? », in France Stratégie, *2017-2027, enjeux pour une décennie*, op. cit.

2. Ly S.-T. (dir.) (2016), *Quelle finalité pour quelle école ?*, France Stratégie, septembre.

défavorables<sup>1</sup> plaident pour engager le système éducatif français dans la voie de l'autonomie, en tirant les leçons des expériences étrangères.

Depuis les années 1980, afin d'améliorer la capacité des systèmes scolaires à remplir leur mission en s'ajustant aux besoins locaux et à l'hétérogénéité des publics, la majorité des pays développés ont redistribué les responsabilités dans leur système éducatif par la décentralisation politique vers les autorités locales, la déconcentration vers des échelons administratifs locaux ou les établissements eux-mêmes. Ces orientations ont pu être combinées : une large autonomie des établissements peut être réalisée avec un encadrement national (c'est le cas aux Pays-Bas ou en Irlande) ou dans des systèmes décentralisés (c'est le cas dans les pays nordiques ou au Royaume-Uni)<sup>2</sup>.

Notre pays s'est globalement tenu en retrait de ces transformations, perçues comme des vecteurs potentiels de rupture d'égalité, et les mesures prises en ce sens n'ont eu que des effets limités. L'autonomie des établissements n'est pas unidimensionnelle. Elle est un levier et non une fin en soi. Plusieurs options sont possibles, selon que l'on privilégie une capacité renforcée d'autonomie des communautés éducatives, une autonomie contractualisée qui autorise une modulation importante des moyens ou une autonomie soutenue par la diversification de l'offre scolaire et le choix des familles. Cette autonomie devra se coupler avec des stratégies plus efficaces d'allocation des ressources en fonction du profil socioéconomique des élèves et des problèmes d'attractivité des établissements sur certains territoires. Elle demeurera sinon plus théorique que réelle.

Comme les autres institutions économiques et sociales françaises, l'École est aujourd'hui à la peine<sup>3</sup>. Malgré les nombreuses réformes entreprises, notre système éducatif connaît depuis les années 2000 une érosion de la performance scolaire des élèves les plus en difficulté (baisse de

1. Conseil national d'évaluation du système scolaire (2016), *Inégalités sociales et migratoires. Comment l'École amplifie-t-elle les inégalités ?*, septembre.

2. OCDE (2015), *Perspectives des politiques de l'éducation 2015. Les réformes en marche*, janvier.

3. Pisani-Ferry J., Lenglard F., Agacinski D. et Bon-Maury G. (dir.) (2016), *Lignes de faille. Une société à réunifier*, France Stratégie, octobre.

la part d'élèves atteignant le niveau de compétence attendu, particulièrement dans l'éducation prioritaire) et un décrochage de la part des élèves les plus performants (notamment en sciences et en mathématiques)<sup>1</sup>. L'École devrait voir sa mission clarifiée. Mais que l'on choisisse comme finalité prioritaire la préparation des enfants au monde professionnel, l'épanouissement de leur personnalité ou la transmission d'une culture commune, il apparaît nécessaire d'octroyer une autonomie accrue aux établissements scolaires<sup>2</sup>.

## **DÉCENTRALISATION, DÉCONCENTRATION, AUTONOMIE DES ÉTABLISSEMENTS : DES RÉFORMES PASSÉES AUX EFFETS LIMITÉS**

Jusqu'à présent, les garde-fous mis à la décentralisation au profit des collectivités territoriales ont conduit à fragmenter les responsabilités entre les acteurs en matière d'adaptation de l'offre scolaire aux besoins locaux<sup>3</sup>. Par ailleurs, le système éducatif français a connu une certaine déconcentration puisque depuis 1999, ce sont les rectorats qui décident des affectations des enseignants nommés dans leur académie. Mais les modalités de gestion des ressources humaines donnent une large part aux vœux des enseignants — qui font primer l'attractivité de l'établissement sur les autres considérations<sup>4</sup> —, ce qui conduit à une affectation des moins expérimentés dans l'éducation prioritaire et à un recours aux contractuels sur les postes non pourvus<sup>5</sup>.

1. Wisnia-Weill V. (2014), « Augmenter aussi le nombre de bons élèves. Une lecture complémentaire de l'enquête PISA 2012 », *La Note d'analyse*, n° 12, France Stratégie, mai.

2. Ly S.-T. (2016), *op. cit.*

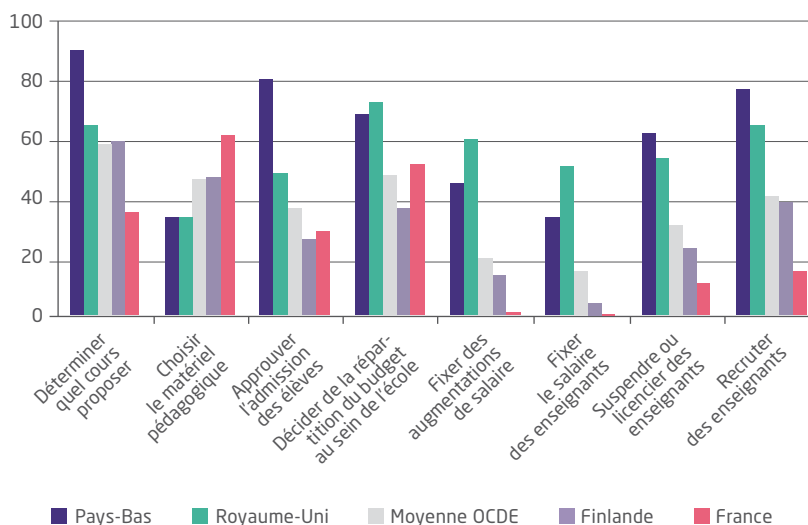
3. L'ouverture ou la fermeture de classes et l'affectation des moyens d'enseignement restent de la responsabilité de l'État.

4. Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (2015), *Les mouvements académiques et départementaux comme outils de gestion des ressources humaines*, août.

5. 26 % des professeurs des écoles ont moins de 30 ans dans les écoles prioritaires, contre 11 % en moyenne ; un professeur agrégé sur vingt enseigne en collège ou lycée prioritaire, alors que les collèges et lycées prioritaires scolarisent un élève sur cinq.

Malgré les textes visant à affirmer leur autonomie, les établissements ne disposent que de peu de marges de manœuvre<sup>1</sup>. La politique pédagogique reste essentiellement fixée au niveau national, en dépit des évolutions récentes qui visent à donner plus de latitude aux établissements et aux enseignants (réforme des programmes autour d'un socle commun par cycle, création des enseignements pratiques interdisciplinaires). En comparaison internationale, les établissements français apparaissent comme disposant de faibles capacités de décision, hormis pour le choix du matériel pédagogique (graphique 1). Ils sont également peu responsabilisés vis-à-vis de la réussite des élèves qu'ils accueillent.

**Graphique 1 – Pourcentage des chefs d'établissement déclarant participer à la décision, selon les pays**



Lecture : en comparaison OCDE, les chefs d'établissement en France sont faiblement décideurs en matière de ressources humaines, de public et de pédagogie.

Source : OCDE, TALIS 2013, in *Regards sur l'éducation 2016*

1. Voir Association française des acteurs de l'éducation (2015), « L'autonomie, pour quoi faire ? », *Administration & Éducation*, n° 147, septembre.

## QUELS ENSEIGNEMENTS DE LA LITTÉRATURE INTERNATIONALE SCOLAIRE POUR LA FRANCE ?

L'autonomie des établissements n'est pas unidimensionnelle. Elle recouvre plusieurs domaines, principalement l'autonomie de gestion des ressources financières (ventilation des moyens affectés, collecte de fonds), l'autonomie de gestion des ressources humaines (recrutement des enseignants, octroi de suppléments salariaux) et l'autonomie pédagogique (modes d'évaluation des élèves, choix du matériel didactique dont les manuels, définition du programme scolaire et élaboration de la grille des cours, mise en œuvre d'expérimentations)<sup>1</sup>. D'après l'OCDE, l'autonomie de gestion financière ne suffit pas seule à générer de la performance. L'autonomie de gestion des personnels et, plus encore, l'autonomie pédagogique sont déterminantes<sup>2</sup>.

L'autonomie est d'abord affaire d'articulation des responsabilités entre les acteurs. En matière de pédagogie, être exigeant sur l'objectif et souple sur les moyens est le plus favorable à la performance. La politique pédagogique n'est jamais désinvestie au niveau national, mais certains pays privilégient la fixation centralisée d'objectifs à atteindre plutôt que la définition de programmes en tant que tels (curriculum établissant des objectifs en matière de compétences, de connaissances et de compréhension et liberté pédagogique aux Pays-Bas ou en Finlande). Les systèmes d'éducation qui accordent aux établissements une plus grande marge de manœuvre pédagogique font état des meilleurs résultats, à la condition toutefois que soient maintenus au niveau national des examens finaux externes et standardisés, que l'autonomie s'accompagne d'une culture de l'évaluation servant à améliorer les pratiques des enseignants et que l'allocation des ressources réponde aux besoins spécifiques de certains établissements<sup>3</sup>.

1. Cusset P.-Y. et Sauneron S. (2013), « Enseignements des recherches sur l'effet de l'autonomie des établissements scolaires », *La Note d'analyse*, n° 316, Centre d'analyse stratégique, janvier.

2. OCDE (2014), *Résultats du PISA 2012 : les clés de la réussite des établissements d'enseignement (volume IV). Ressources, politiques et pratiques*, août.

3. OCDE (2015), *Perspectives des politiques de l'éducation 2015. Les réformes en marche* ; OCDE (2011), « Autonomie et responsabilisation des établissements d'enseignement : quel impact sur la performance des élèves ? », *Pisa à la loupe* ; Scheerens J.

## POUR LES ÉTABLISSEMENTS FRANÇAIS, QUELLE APPROCHE DE L'AUTONOMIE ?

Plusieurs options sont envisageables. Toutes doivent s'inscrire dans la longue durée, car la continuité des orientations et le temps laissé aux acteurs éducatifs pour leur mise en place sont des ingrédients indispensables à la réussite de changements profonds et durables<sup>1</sup>.

### OPTION 1

#### Une capacité renforcée d'autonomie des communautés éducatives

Cette option repose sur le développement d'une plus forte capacité d'auto-organisation locale (coopération entre enseignants et avec le chef d'établissement, mise en place d'un projet commun et direction collégiale centrée sur le pédagogisme<sup>2</sup>), sans quasi modifier les compétences des chefs d'établissement ni les principes de gestion des personnels. Elle vise donc à mobiliser pleinement les marges de manœuvre dont disposent déjà les chefs d'établissement et les équipes éducatives.

Cela suppose des chefs d'établissement davantage formés à la gestion de groupe et à la conduite du changement, sachant mobiliser l'ensemble de l'équipe éducative (conseil pédagogique, conseil de la vie collégienne ou de la vie lycéenne, conseil à l'éducation, à la santé et à la citoyenneté, etc.) et plus impliqués dans la pédagogie. Un tiers des chefs d'établissement déclarent ne pas avoir suivi de formation à l'encadrement pédagogique, et seuls 8 % indiquent assister fréquemment aux cours des enseignants, contre la moitié (49 %) en moyenne dans les pays de l'OCDE.

Cette option suppose aussi la pleine mise en œuvre de la récente redéfinition réglementaire du métier d'enseignant qui valorise les temps

et Maslowski R. (2008), « Autonomie des établissements scolaires : des moyens à la recherche d'un objectif », *Revue française de pédagogie*, n° 164, juillet-septembre.

1. Rey O. (2016), « Comment envisager le changement éducatif en France ? », contribution au débat 2017-2027 « Quelles priorités éducatives ? ».

2. Fédération des conseils de parents d'élèves (2016), *Quelle autonomie pour les EPLE ?*, contribution au débat 2017-2027 « Quelles priorités éducatives ? ».

de suivi des élèves et des projets. Elle doit être complétée par l'inclusion de la concertation dans les obligations de service. La formation initiale et continue des enseignants doit elle-même évoluer pour préparer à ces différents aspects du métier<sup>1</sup>.

Cette option implique enfin la diffusion des dispositifs et des pratiques dont l'efficacité est démontrée. Les différentes structures dédiées à l'évaluation, à l'innovation ou à l'essaimage — le Conseil national d'évaluation du système scolaire et l'Institut français de l'éducation au niveau national, les CARDIE (cellules académiques recherche, développement, innovation, expérimentation) au niveau des académies, l'Institut Carnot de l'éducation, etc. — seraient réunies en une structure inspirée des What Works Centres britanniques<sup>2</sup>. À l'image de ce qui existe au Royaume-Uni avec l'Education Endowment Foundation, elle serait consacrée à la recherche évaluative (dont l'expérimentation et l'évaluation d'impact), à la collecte, à l'analyse et à la synthèse des recherches sur les interventions éducatives (revues systématiques et méta-analyses) et orientée vers la production d'outils d'aide aux professionnels.

Des crédits supplémentaires seront alloués pour l'éducation prioritaire et l'innovation (appels à projets et fonds *ad hoc*, dotation en heures non affectées), sur la base de ces évaluations.

Le risque de cette option est celui d'un relatif immobilisme, au vu des expériences passées où les marges d'autonomie n'ont pas toutes été saisies et ont suscité de la conflictualité avec l'échelon national. Il est également celui du maintien d'inégalités fortes entre territoires, faute de pouvoir différencier nettement les moyens des établissements.

1. Sahlberg P. (2011), *Finnish Lessons: What Can the World Learn from Educational Change in Finland?*, Teachers College Press, novembre ; Archer A., Boisson-Cohen M. et Wisnia-Weill V. (2009), *Améliorer la performance scolaire. La France face au choix de son modèle éducatif : avantages et limites des inspirations internationales*, séminaire de travail, Centre d'analyse stratégique, décembre.

2. Créés en 1999, ces centres synthétisent les évaluations d'impact produites dans un domaine, diffusent les enseignements et favorisent l'adoption de tout « ce qui fonctionne ».

## OPTION 2

### **Une autonomie contractualisée qui autorise une modulation importante des moyens et responsabilise les établissements**

Depuis le vote de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École en 2005, la démarche de contractualisation n'a cessé de progresser dans l'institution scolaire : contrats entre le ministère et les académies, contrats d'objectifs de circonscription du premier degré, contrats d'objectifs par établissement fixant les priorités de son projet, contrats de réseaux en éducation prioritaire, etc. Cette contractualisation s'est doté de nombreux outils : diagnostic partagé, analyse des données, définition d'objectifs et de leviers, construction d'outils de suivi et d'évaluation, bilan, etc. Elle reste cependant d'effet limité car elle ne s'accompagne pas d'une modulation des moyens ni de l'attribution de marges de manœuvre réelles pour les acteurs contractants.

Surmonter ces limites supposerait un modèle contractuel rénové dans lequel les académies bénéficient de contrats d'objectifs et de gestion avec l'État, modulant leurs moyens en fonction de leurs difficultés de recrutement et des besoins d'accompagnement des enseignants et des établissements par les inspections. Pour plus de latitude de gestion, le périmètre de recrutement et d'affectation des enseignants serait élargi aux régions académiques créées au 1<sup>er</sup> janvier 2016 (au nombre de 17 contre 30 académies auparavant). Ces contrats devraient associer les collectivités territoriales.

Cela suppose également que les chefs d'établissement disposent d'une latitude d'action plus significative qu'aujourd'hui : autorité en matière d'organisation de l'enseignement et de pédagogie, plus grande autonomie financière et de gestion, particulièrement en matière de masse salariale, avec augmentation de la part des recrutements « sur profil » et entretien, révision des plafonds horaires hebdomadaires et annuels de service, prime collective d'objectifs pour l'équipe enseignante et prime individualisée de performance et de sujétion.

En retour, les chefs d'établissement rendent davantage de comptes aux services académiques, avec un suivi intensif des indicateurs de « valeur ajoutée » des établissements, c'est-à-dire de la réussite et du devenir des élèves compte tenu de leurs caractéristiques scolaires et des

caractéristiques socioprofessionnelles de leurs parents, de l'évolution des résultats des élèves à des tests standards et des objectifs d'amélioration inscrits au projet d'établissement<sup>1</sup>.

Le risque de cette option réside dans les réticences des personnels enseignants à l'affirmation d'une autorité renforcée des chefs d'établissement sur leur rémunération, leurs conditions de travail et leur carrière.

### OPTION 3

#### **Une autonomie soutenue par la diversification de l'offre scolaire et le choix des familles**

Le tissu scolaire français connaît déjà une certaine diversité : éducation prioritaire et secteur privé sous contrat scolarisent ainsi environ 20 % des élèves chacun. Ces dispositifs restent toutefois fortement encadrés, et ce pluralisme de l'offre bénéficie avant tout aux familles qui savent en tirer le meilleur parti dans le cadre de leurs stratégies éducatives.

Cette option viserait à favoriser une offre scolaire plus dynamique, des profils d'établissement plus diversifiés et une plus grande latitude de choix pour toutes les familles. Cela passe par le développement des établissements privés et d'établissements publics disposant de marges de manœuvre proches de celles du privé, en s'inspirant des politiques menées à l'étranger, notamment au Royaume-Uni, en Suède, aux États-Unis ou en Australie. Le gouvernement britannique a ainsi permis à partir des années 2000 la libre création d'*academies* (écoles publiques changeant de statut pour devenir indépendantes) et de *free schools* (écoles d'initiative privée approuvées sur projet par le ministère de l'Éducation)<sup>2</sup>, avec financement au prorata du nombre d'enfants scolarisés. Environ 40 % des élèves du secondaire sont aujourd'hui scolarisés dans des établissements sous ces statuts. Par rapport aux écoles publiques ordinaires, ces établissements

1. Pour un éclairage étranger, voir notamment la politique américaine de « *no child left behind* ».

2. Les initiateurs de *free schools* peuvent être des associations, des fondations, des universités, des entreprises, des groupes de professeurs, des parents. Le projet est approuvé par le Department for Education et les financements sont intégralement apportés par l'État.

jouissent de trois libertés fondamentales : liberté des moyens, des outils et des méthodes d'enseignement (*freedom in delivering the curriculum*) ; liberté de recrutement et de rémunération du personnel, au besoin en dehors du vivier des *qualified teacher status* ; enfin liberté de fixer la durée de l'année scolaire.

Un rôle prépondérant doit être donné aux chefs d'établissement dans la gestion des moyens financiers et humains ainsi que dans la détermination des orientations pédagogiques. Le recrutement des enseignants serait refondé, avec la mise en place de concours pour l'accès à des listes d'aptitude, une possibilité accrue de recours à des personnels contractuels, une évolution de carrière par examens professionnels. Les chefs d'établissement bénéficieraient d'une autonomie renforcée dans le choix de leurs enseignants en fonction de leur projet pédagogique.

Cette option suppose enfin la mise en place d'outils permettant de lutter contre le risque de sélection des élèves, par la contrainte (procédures d'affectation, quotas) ou par l'incitation. Des financements au prorata des élèves scolarisés, modulés en fonction des besoins des élèves, pourraient ainsi se substituer au classement en éducation prioritaire. C'est la stratégie adoptée en 2013 par l'Australie avec l'instauration de surprimes pour les élèves issus de milieux socioéconomiques défavorisés, ceux dont les compétences linguistiques sont limitées, et les élèves handicapés.

Le risque d'une telle réforme, fondée sur l'initiative et la concurrence, est d'accroître les écarts de performance entre établissements. Cela suppose, en réponse au problème des écoles défaillantes, de conserver la possibilité d'une reprise en main par les autorités de tutelle, allant d'un encadrement renforcé à la fermeture de l'établissement.

Marine Boisson-Cohen

# 12

## LA TRANSITION ENTRE LE LYCÉE ET L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Pour élever le niveau de compétences de sa population active, pour lutter contre l'échec et la fréquence des réorientations en début de parcours dans le supérieur, pour réduire les inégalités sociales d'accès aux diplômes, la France doit prêter une attention particulière à la transition qui intervient au moment du baccalauréat, de l'enseignement secondaire à l'enseignement supérieur. Face aux difficultés que rencontrent de nombreux étudiants pour s'orienter vers une formation dans laquelle ils ont de réelles chances de réussir, il importe de renforcer la continuité des enseignements de part et d'autre de cette frontière.

Pour y parvenir, deux options peuvent être envisagées. Premièrement, la création, dans le cadre actuel, de plusieurs filières intégrées à cheval entre le lycée et le supérieur, visant notamment à favoriser la réussite des bacheliers professionnels.

Deuxième option, la mise en place d'enseignements modulaires aussi bien avant qu'après le baccalauréat, permettant aux élèves et aux étudiants de construire à la carte leur parcours de formation, en fonction de leurs aspirations et des compétences qu'ils acquièrent au fil des modules suivis.

## AMÉLIORER LA RÉUSSITE DANS LES ÉTUDES SUPÉRIEURES : UN ENJEU FONDAMENTAL

Les travaux conduits par France Stratégie sur les questions du travail, de l'emploi, de la compétitivité et du numérique ont tous mis en évidence un déficit français en matière de compétences. Ce handicap est manifeste au vu des enquêtes internationales : résultats moyens au test PISA qui mesure les acquis des élèves du secondaire, résultats médiocres au test PIAAC<sup>1</sup> qui mesure les compétences des adultes. L'accès à l'enseignement supérieur et la capacité à y obtenir des diplômes sont en outre marqués par de profondes inégalités.

Au-delà des efforts à accomplir en matière d'enseignement scolaire pour les plus jeunes et de formation pour les adultes déjà entrés sur le marché du travail, notre pays doit impérativement améliorer la capacité des élèves à poursuivre des études supérieures<sup>2</sup>. En effet, si les taux d'échec dans le supérieur sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE (32 % en 2011), ils demeurent toutefois à des niveaux élevés : 20 % des étudiants ayant commencé des études supérieures en sortent sans diplôme, soit 75 000 jeunes par an<sup>3</sup>. De plus, la proportion de diplômés y progresse peu depuis dix ans. Or les conditions d'insertion sur le marché du travail sont directement liées au niveau de formation atteint par les jeunes, avec une situation plus favorable pour les diplômés du supérieur mais variable selon le diplôme et la spécialité.

Les difficultés se manifestent dès l'entrée dans le supérieur et elles se concentrent à l'université, où à peine plus de quatre étudiants sur dix (40 %) poursuivent, après une première année d'études en licence, dans la deuxième année de la même formation. Le coût collectif de ces accidents de parcours peut être estimé à plus de 500 millions d'euros<sup>4</sup> par an,

1. PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) et PIAAC (Programme pour l'évaluation des compétences des adultes) sont deux enquêtes menées par l'OCDE.

2. Voir les chapitres 2, 8, 10 et 11, in France Stratégie (2016), *2017-2027, enjeux pour une décennie*, op. cit.

3. MENESR-DEPP (2016), « L'état de l'enseignement supérieur et de la recherche en France », n° 9, juin.

4. Sur la base d'un coût d'une année d'études dans le supérieur, hors recherche, soit près de 7 000 euros par étudiant, p. 27-41.

soit le budget de fonctionnement de deux universités de taille moyenne. Alors que dans d'autres pays, notamment au nord de l'Europe, on valorise davantage les parcours variés, même s'ils retardent l'obtention des diplômes<sup>1</sup>, on a tendance, en France, à privilégier les parcours linéaires et rapides, faisant apparaître les réorientations comme des échecs.

Ce contexte plaide pour repenser la transition entre le lycée et l'enseignement supérieur. Le défi est d'autant plus important que les dix prochaines années vont être marquées par une augmentation mécanique des effectifs du supérieur, avec l'afflux des générations nombreuses nées au début des années 2000<sup>2</sup>.

## **DES LYCÉENS MAL PRÉPARÉS ?**

Les bacheliers qui poursuivent leurs études dans l'enseignement supérieur sont-ils pourvus des compétences nécessaires pour y réussir et y acquérir un diplôme ? Trois évolutions conduisent à en douter.

Premièrement, dans un contexte de relative stabilité de la démographie scolaire dans le secondaire, la croissance passée du nombre de bacheliers s'explique par la hausse du taux de réussite à l'examen dans les trois filières du baccalauréat.

Deuxièmement, la proportion des étudiants abandonnant leur formation après une ou deux années d'études est forte<sup>3</sup>. Les difficultés

1. OCDE (2014), « À quel âge les étudiants obtiennent-ils leur premier diplôme universitaire ? », *Indicateurs de l'éducation à la loupe*, n° 23, mai.

2. L'effet démographique est estimé à plus de 335 000 étudiants, auxquels s'ajouteraient 460 000 étudiants si l'objectif de la StraNES d'atteindre un taux de 60 % de diplômés du supérieur dans une génération est réalisé, soit au total près de 800 000 étudiants de plus en 2027. Fauvet L. (2016), « Projections des effectifs dans l'enseignement supérieur pour les rentrées de 2015 à 2024 », *Note d'information Enseignement supérieur et Recherche*, n° 16-01, MENESR-SIES, février.

3. À l'Université, 32 % des bacheliers généraux, 70 % des bacheliers technologiques et jusqu'à 84 % des bacheliers professionnels abandonnent leur cursus initial de licence au bout d'un an ou deux. Certains d'entre eux se réorientent vers des filières non universitaires. Voir Kabla-Langlois I. (2016), « Les jeunes et l'enseignement supérieur : s'orienter, réussir, s'insérer », in *France, portrait social*, Insee Références, p. 27-41.

se concentrent à l'université : seul un bachelier sur quatre s'inscrivant en licence réussit son diplôme en trois ans, et un bachelier sur cinq en quatre ans.

Enfin, ces difficultés concernent les bacheliers de toutes les filières, mais elles sont particulièrement importantes chez ceux qui, titulaires d'un baccalauréat technologique ou professionnel, s'engagent dans une poursuite d'études. Par exemple, alors que 34 % des bacheliers généraux qui s'inscrivent à l'université obtiennent leur diplôme de licence en trois ans, ceux issus de baccalauréats technologiques ou professionnels n'y parviennent que très rarement (respectivement 7 % et 2 %)<sup>1</sup>. Or le poids de la filière professionnelle dans les effectifs de bacheliers a doublé en vingt ans (de 14 % en 1995 à 29 % en 2015) et le taux de poursuite dans le supérieur des étudiants issus de cette filière a également doublé (de 16 % en 1995 à 34 % en 2014)<sup>2</sup>.

## PLUSIEURS CAUSES QUI SE CUMULENT

*Les défaillances de l'orientation et de la sélection.* Les taux d'échec et de réorientation suggèrent qu'un grand nombre d'étudiants n'ont pas été bien informés ou n'ont peut-être pas pris le chemin le plus approprié. Par ailleurs, la sélection conduit dans certains cas à exclure les bacheliers de parcours qui leur conviendraient davantage. Par exemple, dans les filières d'enseignement supérieur court, la sélection telle qu'elle a été pratiquée jusqu'en 2013 a privilégié les bacheliers généraux au détriment des bacheliers professionnels.

*Une préparation inadaptée du côté du lycée.* Les programmes d'enseignement secondaire sont indexés uniquement sur les épreuves terminales du baccalauréat. Compte tenu des indicateurs utilisés pour évaluer leur performance (taux de réussite à l'examen, « valeur ajoutée »

1. MENESR-DGESIP/DGRI-SIES, champ : France entière. Les résultats sont ceux de la cohorte entrée à l'université à la rentrée 2011.

2. Hors apprentissage pour les données de 1995.

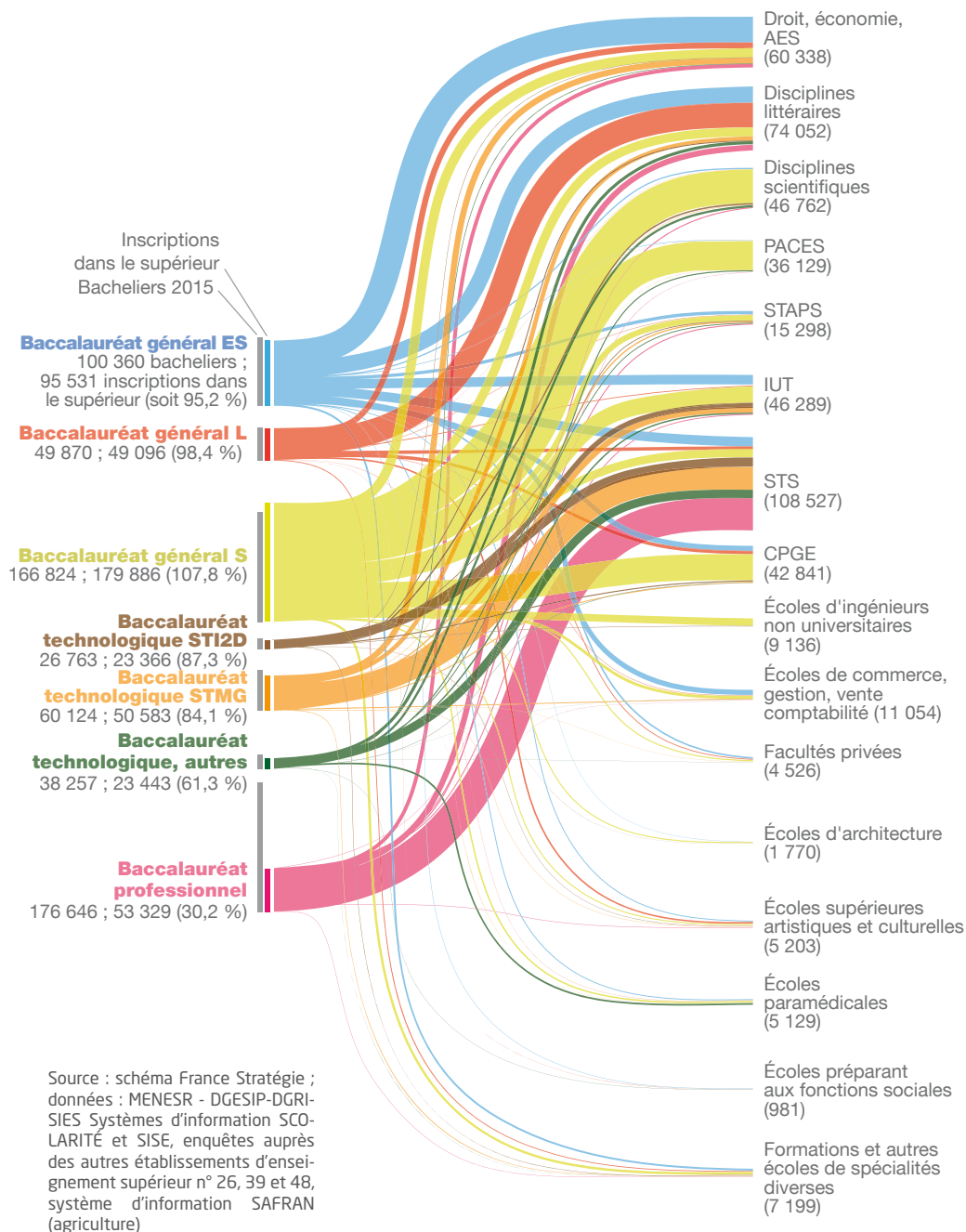
par rapport au taux de réussite attendu en fonction de la sociologie de l'établissement), les lycées concentrent leur attention sur la préparation des élèves au baccalauréat, et non pas sur l'anticipation de l'entrée dans l'enseignement supérieur.

*Une rupture dans les méthodes pédagogiques.* Quitter le cadre du lycée (avec ses disciplines et ses enseignants uniquement dédiés au second degré, attachés à un groupe-classe pour une année entière) pour celui du supérieur (avec ses amphithéâtres, ses cours magistraux, ses travaux pratiques ou dirigés, ses MOOC, ses disciplines nouvelles et ses enseignants-chercheurs dont la mission pédagogique n'est pas très valorisée) entraîne un risque de décrochage pour les étudiants les moins autonomes dans leur travail et pour ceux dont les bases méthodologiques sont les moins assurées.

*Une transition sans gouvernance.* Le passage du lycée au supérieur, pourtant périlleux pour les étudiants, n'est pris en charge en tant que tel par aucun acteur institutionnel : trop souvent, l'amont et l'aval se renvoient la responsabilité de l'échec, sans que soit construite à ce jour de solution structurelle pour assurer l'engagement de l'un et de l'autre<sup>1</sup>.

Ces difficultés traduisent aussi le caractère très hiérarchisé de notre système éducatif. Dès le début du lycée, l'enseignement est segmenté en plusieurs filières, entre lesquelles les mobilités sont limitées. Cette hiérarchisation se retrouve ensuite dans l'enseignement supérieur – notamment entre les filières sélectives et non sélectives – et elle continue de limiter les passerelles permettant aux étudiants de se réorienter d'un parcours à l'autre. La sélection étant réservée à certaines filières, les difficultés se concentrent davantage dans les filières non sélectives des universités, qui ont pour obligation d'accueillir tous les bacheliers qui le souhaitent (voir page suivante le schéma des inscriptions des bacheliers dans l'enseignement supérieur).

1. En 2016, les académies d'Amiens, de Dijon, Nancy-Metz, Nantes et Toulouse ont cependant expérimenté un nouveau système de « commission d'orientation post-secondaire », visant à apporter un éclairage aux lycéens dont les choix d'orientation présentent des difficultés.



## **Schéma 1 – Les flux de bacheliers 2015 dans l'enseignement supérieur (2015-2016)**

Lecture : en 2015, on dénombre 618 844 bacheliers et 475 234 inscriptions dans le supérieur, y compris les doubles inscriptions, et hors apprentissage.

*Baccalauréat S* : le taux est supérieur à 100 % du fait des inscriptions multiples.

*Baccalauréat technologique* : STI2D (sciences et technologies de l'industrie et du développement durable) et STMG (sciences et technologies du management et de la gestion).

*Baccalauréat technologique, autres* : STL (sciences et technologies de laboratoire), ST2S (sciences et technologies de la santé et du social, ex-SMS), Hôtellerie, STAV (sciences et technologies de l'agronomie et du vivant), STD2A (sciences et technologies du design et des arts appliqués), TMD (techniques de la musique et de la danse).

*Baccalauréat professionnel* : il existe près de 80 spécialités de baccalauréat professionnel.

*Droit, économie, AES, disciplines littéraires, disciplines scientifiques, PACES et STAPS* : sont comptabilisés ici uniquement les 73 universités, l'université de Lorraine et les 2 centres universitaires de formation et de recherche. AES : administration économique et sociale. PACES : première année commune aux études de santé ; STAPS : sciences et techniques des activités physiques et sportives.

*STS et CPGE* : y compris les CPGE (classes préparatoires aux grandes écoles) ou les STS (sections de technicien supérieur) dépendant du ministère en charge de l'agriculture.

*Écoles d'ingénieurs non universitaires* : y compris les 3 universités de technologies, les Instituts polytechniques de Toulouse et de Grenoble, l'École nationale supérieure de la nature et du paysage de Blois et les Formations d'ingénieurs en partenariat.

*Écoles paramédicales et écoles préparant aux fonctions sociales* : ce sont les données de l'année 2014-2015.

*Formations et autres écoles de spécialités diverses* : y compris les 5 établissements parisiens (IEP, INALCO, observatoire et institut physique du globe, établissement Paris-Dauphine), les classes préparatoires aux études supérieures (CPES) et les écoles de notariat.

## RÉPARER CE QUI MARCHE MAL OU TRANSFORMER LE SYSTÈME ?

Pour rendre la transition entre le lycée et l'enseignement supérieur plus fluide et pour limiter les risques de décrochage dans les premières années des études supérieures ainsi que la fréquence des réorientations, il convient de chercher les moyens de combattre chacune de ces causes.

Quelle que soit l'option choisie pour organiser la transition secondaire-supérieur, il est tout d'abord indispensable de repenser l'information et l'aide à la décision des étudiants et des familles. L'absence ou l'inadéquation de l'information est en effet un facteur important d'échec et d'inégalité sociale entre les initiés et les autres. Pour y remédier, une priorité immédiate est de construire, en s'appuyant notamment sur les dispositifs APB (admission post-bac) et l'offre de l'Onisep, une plateforme<sup>1</sup> qui apporte aux utilisateurs des informations transparentes et exhaustives sur les formations et les parcours, les prérequis pour chaque formation, les procédures d'affectation, les chances de réussite selon les filières d'origine et les perspectives d'insertion professionnelle associées aux différents diplômes<sup>2</sup>.

Au-delà, en raisonnant à un horizon de dix années, il est possible de dessiner deux stratégies de transformation de l'architecture du système éducatif pour une meilleure articulation du lycée et du supérieur.

### OPTION 1

#### Créer des parcours intégrés secondaire-supérieur

Aujourd'hui, une forme d'intégration lycée-supérieur existe seulement pour les jeunes qui vont en classes préparatoires aux grandes écoles ou qui poursuivent leurs études en formation professionnelle courte

1. Cet outil pourrait être financé dans le cadre du Programme des investissements d'avenir (PIA 3).

2. Voir Assemblée nationale, *Rapport d'information de la mission sur les liens entre le lycée et l'enseignement supérieur*, présenté par Émeric Bréhier, député, à la Commission des affaires culturelles et de l'éducation le 8 juillet 2015 (n° 2951).

(sections de technicien supérieur – STS et instituts universitaires de technologie – IUT), puisque le cadre d'enseignement et les méthodes y sont assez similaires à ceux du lycée. Mais la rupture est plus forte pour les élèves les plus fragiles ou les moins informés, qui se retrouvent souvent à l'université, même si la loi de 2013 relative à l'enseignement supérieur a introduit le principe de continuité pédagogique entre le scolaire et le supérieur.

Cette option, tout en s'inscrivant dans l'architecture actuelle du système, très hiérarchisé, propose de construire ou de développer des parcours de formation intégrés, à cheval sur les deux cycles.

Parallèlement aux filières sélectives longues et aux formations du secteur privé, l'intégration de ces parcours pourrait emprunter deux modalités.

La première consisterait à développer des formations professionnelles de niveau Bac + 2 et Bac + 3. D'une part, les dispositions réglementaires actuelles (garanties d'accès prioritaires)<sup>1</sup> visant à favoriser l'accès des bacheliers issus des filières professionnelles et technologiques à ces formations seraient renforcées<sup>2</sup>. Il s'agit notamment des STS et des IUT, où les taux de réussite sont meilleurs qu'à l'université et où respectivement 18 % et 65 % des étudiants ont un baccalauréat général, alors que ces formations ont été initialement conçues pour les élèves issus des filières technologiques et professionnelles. D'autre part, des licences professionnelles de trois années de formation seraient créées au sein des universités<sup>3</sup>, voire dans certains lycées qui accueillent déjà des

1. Voir article L. 612-3 du code de l'éducation qui prévoit que le recteur d'académie fixe, pour l'accès aux sections de techniciens supérieurs et aux instituts universitaires de technologie, respectivement un pourcentage minimal de bacheliers professionnels et un pourcentage minimal de bacheliers technologiques ainsi que des critères appropriés de vérification de leurs aptitudes.

2. Aujourd'hui, seuls les bacheliers technologiques et professionnels ayant obtenu une mention « bien » et « très bien » dont le champ professionnel correspond à celui de la section de techniciens supérieurs demandée peuvent y accéder de droit. Voir article D. 612-31 du code de l'éducation. La création de 10 000 places supplémentaires en STS vise également à faciliter cet accès.

3. Aujourd'hui, les licences professionnelles ne comportent qu'une seule année de spécialisation après le BTS ou le DUT.

formations du supérieur à destination de tous les bacheliers, y compris les bacheliers généraux souhaitant s'engager dans ces parcours d'études supérieures courtes.

Une deuxième modalité consisterait, pour tous les étudiants qui souhaitent poursuivre dans les formations générales non sélectives de niveau licence, à instaurer des tests de positionnement, intervenant assez tôt au cours de l'année de terminale, avec pour objectif d'apporter des réponses personnalisées aux situations des futurs étudiants : mise à niveau avant le début du cursus, accompagnement renforcé tout au long de l'année, réorientation vers d'autres filières plus adaptées aux souhaits et aux capacités de l'étudiant, obligation de passer par une année de préparation aux études supérieures (avec octroi d'un an de bourse supplémentaire).

Le risque associé à cette option réside dans le caractère limité du changement introduit, en raison du maintien de la logique des filières hiérarchisées.

## OPTION 2

### **Permettre aux élèves de construire leur parcours à la carte**

La seconde option consisterait à rompre avec la logique des filières segmentées en sections, qui domine le système actuel, pour inciter les élèves et les étudiants à construire leur propre parcours à partir d'une pluralité de modules de formation, au terme desquels les compétences acquises par l'étudiant seraient clairement identifiées. La validation des modules permettrait la reconnaissance de ces blocs de compétences acquises, même en cas d'échec au diplôme, la capitalisation de ces acquis en cas de réorientation, ainsi que des allers et retours en formation tout au long de la vie.

Cette option impliquerait une réforme profonde tant du lycée que du premier cycle du supérieur, ainsi qu'un accompagnement des jeunes qui ne peuvent être laissés seuls face à la construction de leur parcours de formation.

Au niveau du lycée, les parcours seraient constitués de modules indispensables à une formation générale commune à l'ensemble de la filière choisie et assortis, mais de manière progressive, de matières de spécialisation.

Plus précisément, dans les filières générales et technologiques, l'organisation des enseignements en parcours de formation modulaires, leur validation en contrôle continu et la non-compensation (totale ou partielle) des résultats entre modules assureraient une acquisition effective des connaissances et compétences nécessaires à la poursuite des études supérieures. Cette évolution passerait aussi par une spécialisation progressive au cours de la scolarité au lycée, susceptible de faciliter l'orientation.

L'organisation du lycée professionnel devrait également tenir compte du nombre limité de bacheliers professionnels poursuivant dans le supérieur<sup>1</sup>, en proposant des parcours de formation modulaires selon le projet de l'élève : davantage de formations générales et un accompagnement personnalisé pour ceux qui comptent poursuivre leurs études, plus de modules professionnels et de périodes de stage en entreprise pour ceux qui souhaitent s'insérer sur le marché du travail à l'issue du secondaire.

Enfin, la grande souplesse des parcours et la multiplication des passerelles entre filières devraient se traduire par le développement important de lycées polyvalents (comprenant des filières générales, technologiques et professionnelles). À terme, la notion de filière pourrait même laisser la place à celle de parcours de formation, sans distinction entre baccalauréats.

Dans un schéma de ce type, le baccalauréat pourrait évoluer vers un diplôme validé en contrôle continu, avec la possibilité de maintenir ou non des épreuves finales sur un nombre très limité de matières. D'un examen de passage entre le lycée et le supérieur, son rôle serait transformé en celui d'une certification intermédiaire.

Mais le baccalauréat ne disparaîtrait pas : compte tenu de l'importance du diplôme dans l'insertion et le parcours professionnel des jeunes, maintenir cette certification est indispensable pour ceux qui quittent le système éducatif juste après le lycée.

Au niveau du supérieur, cette option se traduirait par trois évolutions principales. Tout d'abord, les formations seraient structurées en modules, en

1. En 2015, plus de 50 000 bacheliers sortant du lycée professionnel ont poursuivi des études supérieures.

réduisant plus encore que dernièrement<sup>1</sup> le nombre de spécialités en début de parcours. En effet, pour les lycéens, le passage du système scolaire, où filières et séries sont en nombre restreint, à un premier cycle du supérieur extrêmement varié et hiérarchisé demeure difficile. Les formations au niveau de la licence seraient ainsi organisées en un nombre limité de grands champs de spécialités disciplinaires. À l'image de la première année commune aux études de santé (PACES), une année commune pourrait être envisagée pour chacun des grands champs de disciplines, par exemple Sciences (+ Staps<sup>2</sup>), Lettres et langues, Sciences humaines et sociales.

Autre évolution, la première année du cursus licence dans chacun des quatre grands champs pluridisciplinaires deviendrait une année de préparation aux études supérieures. Elle devrait être modulaire et serait validée principalement en contrôle continu. Les étudiants seraient informés des modules à valider pour poursuivre telle ou telle formation ou spécialité et choisiraient sur cette base leurs matières principales et secondaires. Les résultats obtenus au cours de cette année préparatoire permettraient ainsi d'orienter les étudiants selon leurs vœux et leurs aptitudes, ce qui favoriserait une spécialisation progressive<sup>3</sup>. Celle-ci faciliterait la diversification des parcours individuels et la mise en place de davantage de passerelles entre filières générales à l'université d'une part, et entre ces dernières et les filières professionnelles d'autre part (IUT, BTS, licence professionnelle, etc.).

Enfin, pour assurer la cohérence de ces évolutions dans l'ensemble de l'enseignement supérieur, il serait envisageable d'élargir, à terme, cette approche aux autres formations du supérieur du secteur public, y compris les filières aujourd'hui sélectives (telles que les classes préparatoires aux grandes écoles ou les grandes écoles avec cycle préparatoire intégré). On pourrait enfin explorer les moyens d'associer le secteur privé, qui connaît

1. L'arrêté du 22 janvier 2014 établissant la nomenclature des mentions du diplôme national de licence fixe à 45 le nombre de mentions en première année de licence.

2. Staps : Sciences et techniques des activités physiques et sportives.

3. La loi du 22 juillet 2013 fait de la spécialisation progressive l'une des finalités du premier cycle de l'enseignement supérieur (art. L. 612-2 du code de l'éducation).

depuis plusieurs années une forte croissance de ses effectifs<sup>1</sup>, à l'objectif d'amélioration de la transition entre le lycée et le premier cycle.

L'articulation entre le secondaire et le supérieur pourrait être facilitée en conditionnant l'accès à telle ou telle formation à l'acquisition de certains modules (des Majeures), qui pourront avoir été dispensés soit dans le secondaire, soit au cours de la première année du supérieur.

Dans tous les cas, l'État devrait veiller à la lisibilité des parcours pour les futurs recruteurs sur le marché du travail, avec une identification claire des compétences acquises par les étudiants. Il faudrait toutefois éviter que cette lisibilité se traduise par la réinstauration de parcours figés, produisant un nouveau système « tubulaire ».

En outre, la création d'un corps enseignant commun au lycée et aux établissements d'enseignement supérieur serait essentielle pour assurer la continuité. En 2015, on comptait 7 225 professeurs agrégés et 5 695 professeurs certifiés, soit respectivement 11,6 % et 9,2 % du total des enseignants titulaires du supérieur (hors santé). Ils sont gérés uniquement comme un corps du second degré<sup>2</sup>. L'existence d'un tel corps d'enseignants susceptibles d'intervenir dans l'un et l'autre cycle permettrait également de compenser une partie des coûts engendrés par la mise en place des enseignements modulaires, en regroupant dans les mêmes modules des étudiants engagés dans différents parcours.

Le risque associé à cette option réside en ce que les modalités d'enseignement des premières années du supérieur deviennent trop proches de celles du lycée et leurs contenus trop généralistes, alors que de nombreux étudiants souhaitent aborder dès le début de leurs études des savoirs plus pointus.

*Daniel Agacinski*

*Mohamed Harfi*

1. En 2015-2016, on dénombrait 2 550 000 étudiants dans le supérieur, dont 450 000 dans le secteur privé (soit 17,6 %). Entre 2000 et 2015, les effectifs dans le privé ont augmenté de 62 % (soit + 172 000), alors que les effectifs dans le public n'ont augmenté que de 12 % (soit + 225 000).

2. Voir *La place des agrégés dans l'enseignement universitaire*, rapport de l'IGAENR 2016-053, juillet 2016.



# 13

## **MIEUX INVESTIR AU SERVICE DE LA CROISSANCE**

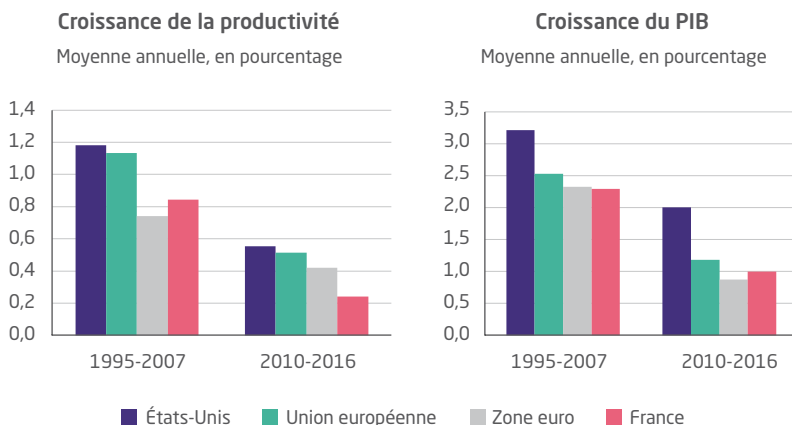
Dans un contexte d'atonie généralisée de la croissance européenne et mondiale, l'économie française est confrontée à une faiblesse simultanée de l'offre et de la demande. Le risque, aujourd'hui, est que cette situation s'enracine et produise des dommages irréversibles à son fonctionnement. Une relance de l'investissement permettrait d'apporter à la demande le soutien dont elle a besoin. Pour autant, la France n'est pas à la traîne par rapport à ses principaux partenaires en termes de montants d'investissement, publics comme privés. Il s'agit donc surtout d'investir mieux, de façon à augmenter le potentiel de croissance du pays.

Deux options, qui ne sont pas mutuellement exclusives et qui sont susceptibles de se renforcer, sont envisageables pour dynamiser l'investissement à court terme : la France peut agir seule, ou bien porter la relance à l'échelon européen. Compte tenu de son niveau de dette publique déjà élevé et de ses engagements européens en la matière, la première option pourrait passer par une réorientation de la dépense publique et une amélioration de la qualité des investissements, des mécanismes de garantie publique ou une amplification du Programme d'investissements d'avenir. Menée à l'échelon européen, une relance plus ambitieuse s'appuierait sur un budget supplémentaire dans le

cadre d'une nouvelle initiative pour l'investissement, ou sur une capacité européenne d'emprunt dédiée.

Huit ans après être sortie de la récession, l'économie française progresse toujours nettement en deçà du rythme moyen de 2,3 % par an qui était le sien entre 1995 et 2007. Aujourd'hui, de nombreux économistes et organisations internationales craignent que cette situation, qui dépasse le cas de la France, ne s'enracine et ne conduise à un affaiblissement durable du potentiel de croissance *via* des effets d'hystérèse (perte durable d'employabilité des personnes au chômage), ou à une dégradation du stock de capital liée à un investissement insuffisant. Cette perspective est d'autant plus inquiétante qu'elle s'ajouterait à l'affaîsissement déjà observé des gains de productivité et de la croissance potentielle, qui affecte tous les pays avancés<sup>1</sup>. D'après les estimations de la Commission européenne, la croissance potentielle française serait ainsi passée d'une moyenne proche de 2,0 % dans la période d'avant-crise à 0,9 % ces dernières années.

Graphique 1



Source : AMECO, Commission européenne

1. Voir Jaubertie A. et Shimi L. (2016), « Où en est le débat sur la stagnation séculaire ? », *Trésor-Éco*, n° 182, octobre.

Ce ralentissement est en réalité plus ancien que la crise et il touche l'ensemble des économies avancées. Il résulte avant tout de problèmes d'offre, qui limitent la capacité des entreprises françaises à profiter des opportunités de croissance sur les marchés extérieurs. En témoignent les pertes de parts de marché à l'international, la dégradation de la compétitivité-coût que le CICE (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) n'a que partiellement permis de corriger et le positionnement en gamme insuffisant de la France<sup>1</sup>. À ces facteurs d'offre s'ajoutent, depuis la crise, la faiblesse de la demande interne qui se traduit par un PIB encore en deçà de son potentiel<sup>2</sup> et le maintien d'un volant de chômage conjoncturel.

L'amplification des investissements publics pourrait permettre à la fois de répondre aux problèmes d'offre à l'origine du ralentissement de la croissance et de soutenir la demande. L'OCDE et le FMI ont récemment appelé à agir en ce sens<sup>3</sup>, mettant en garde contre les risques d'une stagnation durable. Le moment paraît d'autant plus opportun que l'action des banques centrales permet à de nombreux États d'emprunter à un coût extrêmement bas.

Cependant, même s'il a reculé de près de 10 % depuis 2008, l'investissement public<sup>4</sup> reste en France à un niveau nettement supérieur à celui de la moyenne des pays européens (3,4 % du PIB contre 2,7 %), en particulier de l'Allemagne (2,2 %) et du Royaume-Uni (2,6 %). Comparativement à ses partenaires, la France est également relativement bien dotée en infrastructures de qualité<sup>5</sup>. Dans ces conditions, le risque est

1. Pour un bilan complet, voir Sode A. (2016), « Compétitivité : que reste-t-il à faire ? », in France Stratégie, *2017-2027, enjeux pour une décennie*, op. cit.

2. L'« output gap » serait de l'ordre de -1,4 point de PIB en 2016 d'après les estimations de la Commission européenne.

3. OCDE (2016), « Using the fiscal levers to escape the low-growth trap », *OECD Economic Outlook*, Issue 2, chapitre 2 ; FMI (2016), *World Economic Outlook: Subdued Demand, Symptoms and Remedies*, octobre.

4. Au sens de la comptabilité nationale, c'est-à-dire la formation brute de capital fixe (acquisitions nettes des cessions d'actifs fixes corporels ou incorporels – brevets, etc. – issus de processus de production et utilisés de façon répétée ou continue dans d'autres processus de production, compte non tenu de la dépréciation du capital).

5. Voir Cour des comptes (2016), *La situation et les perspectives des finances publiques*, rapport annuel ; Douillard P., Janin L. et Lorach N. (2014), « Y a-t-il un retard

que l'augmentation de l'investissement public conduise à financer des projets dont la rentabilité socioéconomique serait faible.

C'est pourquoi l'enjeu pour la France est d'abord de parvenir à sélectionner les investissements publics susceptibles d'entraîner l'investissement privé, dont l'effet sur l'amélioration de la productivité et du potentiel de croissance à long terme est avéré, et qui ne se traduiraient pas par un alourdissement futur du déficit lié aux dépenses de fonctionnement. Cela plaide pour un investissement tourné vers les besoins d'avenir comme la transition énergétique (rénovation thermique des bâtiments, transports urbains propres, infrastructures nécessaires au véhicule électrique), le déploiement des infrastructures numériques, le financement du capital-risque ou encore l'enseignement supérieur et la recherche. Certains postes de dépenses courantes comme le soutien à l'innovation, la santé et l'éducation ne répondent pas à la définition comptable de l'investissement, mais devraient être inclus dans ce cadre dès lors qu'ils présentent la caractéristique d'accroître le potentiel de croissance du pays.

Naturellement, ces investissements n'ont pas tous vocation à être intégralement pris en charge par le secteur public, mais celui-ci peut jouer un rôle de catalyseur, là où le rendement privé est trop faible ou le risque trop élevé pour que les projets soient spontanément financés. Par exemple, dans le cas de la transition énergétique, l'investissement public a sans doute un rôle d'accélérateur à jouer, étant donné la faiblesse actuelle du prix du pétrole et du prix des permis d'émission carbone, qui n'incite pas à l'investissement privé.

Face à la nécessité de soutenir la croissance potentielle et de préparer l'avenir, la France doit choisir une orientation pour sa stratégie d'investissement au sens large. Le consensus des économistes sur l'utilisation de la politique budgétaire dans un contexte de stagnation de l'activité est à ce propos en pleine évolution<sup>1</sup>.

Deux options s'offrent au pays pour améliorer et dynamiser l'investissement à court terme : agir seul et utiliser pour cela toutes les marges que

d'investissement en France et en Europe depuis 2007 ? », *La Note d'analyse*, n° 16, France Stratégie, septembre.

1. Voir Furman J. (2016), « The new view of fiscal policy and its applications », mimeo.

permet le cadre européen actuel ; ou bien mobiliser les pays partenaires pour une relance de l'investissement plus ambitieuse à l'échelon européen.

## **OPTION 1**

### **Une stratégie nationale pour améliorer et dynamiser l'investissement**

La faiblesse actuelle des taux d'intérêt soulève un débat légitime sur la meilleure manière de saisir cette opportunité, compte tenu du fait que des besoins d'investissement peuvent aujourd'hui être financés à un coût moindre qu'ils ne pourront l'être demain.

Deux scénarios sont envisageables : une augmentation permanente de l'investissement public, ou une hausse ponctuelle et limitée dans le temps, sur trois années par exemple. Sous des hypothèses prudentes de multiplicateur (effet d'entraînement sur la croissance de la dépense publique) et de remontée graduelle des taux, 10 milliards d'euros annuels supplémentaires d'investissement public accroîtraient le ratio de dette sur PIB de la France de 0,5 à 1,5 point à l'horizon 2027. En outre, l'accroissement de l'investissement pourrait s'autofinancer à long terme s'il augmentait de manière pérenne la croissance potentielle, s'il générerait des économies grâce à la modernisation de l'administration ou s'il réduisait les transferts sociaux futurs – par exemple en augmentant l'employabilité des personnes. Sous certaines conditions, l'OCDE<sup>1</sup> soutient que la France pourrait accroître ses investissements pendant quatre ans, sans effet sur le ratio dette publique / PIB à l'horizon 2040. Ce surcroît d'investissement serait également neutre sur le niveau de dette s'il était compensé par moins d'investissements demain.

Un renforcement de l'investissement public n'aurait probablement pas d'impact déstabilisant sur la signature française, et donc sur les taux d'intérêt, s'il n'était pas perçu comme un relâchement permanent de l'ajustement budgétaire. Il devrait donc s'accompagner d'une trajectoire crédible de baisse future des dépenses courantes et d'un processus rigoureux et transparent de sélection et de mise en œuvre des investissements à financer.

1. OCDE (2016), *op. cit.*

Compte tenu de l'état des finances publiques de la France et de ses engagements européens en la matière, trois autres voies s'offrent au pays s'il décide d'agir seul : réorienter la dépense publique nationale pour favoriser l'investissement ; amplifier les investissements du Programme d'investissements d'avenir qui n'ont pas d'impact sur le déficit public ; ou bien mobiliser des mécanismes de garantie publique qui n'augmentent pas les dépenses publiques dans l'immédiat.

### **Réorienter la dépense publique au profit de l'investissement tout en améliorant sa qualité**

Il est possible d'améliorer la qualité des dépenses publiques pour favoriser celles qui ont un impact positif sur la croissance potentielle. L'effet à attendre de cette stratégie sur la croissance de court terme serait faible, car il s'agirait de réallouer des dépenses publiques sans augmenter leur montant global.

Alors que le respect de la trajectoire d'ajustement budgétaire nécessite déjà de réduire la dépense, la principale difficulté ici consiste à réussir à identifier des gisements d'économies supplémentaires, pour redéployer la dépense publique au bénéfice de l'investissement. Ce chapitre ne traite pas de la nature des dépenses qui pourraient être réduites en priorité ; il se concentre sur la nature de celles qui devraient leur être substituées.

Pour éviter une augmentation future du déficit lié aux dépenses de fonctionnement, il faudrait *a priori* privilégier les investissements consacrés à la rénovation et la maintenance des infrastructures existantes. Celles-ci génèrent traditionnellement moins de dépenses de fonctionnement supplémentaires que les infrastructures nouvelles. Se justifient également des investissements qui accroissent le potentiel de croissance du pays, comme les dépenses de recherche ou d'éducation. Afin d'égaliser les pays les plus performants, l'effort supplémentaire en faveur de l'éducation pourrait par exemple atteindre 1,4 point de PIB<sup>1</sup>.

1. Agacinski D., Harfi M. et Ly S.-T. (2016), « Quelles priorités éducatives ? », in France Stratégie, 2017-2027, enjeux pour une décennie, *op. cit.*

La France conserve d'importantes marges de manœuvre pour améliorer la qualité de l'investissement public. Depuis la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de 2012, les investissements civils financés par l'État et ses établissements publics doivent faire l'objet d'une évaluation socioéconomique préalable, soumise à une contre-expertise indépendante pilotée par le Commissariat général à l'investissement.

Ces évaluations paraissent cependant encore perfectibles et insuffisamment intégrées dans le processus de décision<sup>1</sup>. L'inventaire des projets d'investissement reste parcellaire et les évaluations, parfois sommaires, ne font pas l'objet d'une méthodologie homogène. Sur tous ces points, la réponse passe par la mise en place de méthodes détaillées et rigoureuses d'évaluation des coûts et bénéfices socioéconomiques par type d'investissement<sup>2</sup>.

Plus fondamentalement, la majeure partie de l'investissement public – celui des collectivités territoriales, qui représente près des deux tiers de l'investissement public du pays – échappe à cette obligation d'évaluation.

Il serait souhaitable que s'organise un réseau de l'évaluation entre les institutions de l'État et les collectivités territoriales, visant à améliorer la qualité et l'utilité des projets.

Une alternative à l'investissement en infrastructures est à rechercher dans les investissements qui réduisent les coûts de fonctionnement du secteur public. Il s'agirait d'engager aujourd'hui des dépenses de modernisation et de digitalisation de l'administration gagées sur la réduction future des dépenses courantes<sup>3</sup>. Cela permettrait par exemple d'accompagner la réforme territoriale en s'assurant de l'effectivité des économies attendues. Celles-ci peuvent être considérables

1. Cour des comptes (2016), *op. cit.* ; *Évaluation des grands projets d'investissement public*, rapport annexé au projet de loi de finances pour 2015.

2. Créé à la demande conjointe de France Stratégie et du Commissariat général à l'investissement, le Comité d'experts des méthodes d'évaluation socioéconomiques, dont la séance inaugurale s'est tenue en janvier 2017, aura pour mission de contribuer à préciser les règles méthodologiques de l'évaluation socioéconomique et à renforcer leur usage, au sein de l'État comme des collectivités.

3. Ragot X., Thimann C. et Valla N. (2016), « Taux d'intérêt très bas : symptôme et opportunité », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 36, décembre.

sur le moyen terme, mais elles supposent un investissement de départ souvent important<sup>1</sup>.

### **Amplifier les investissements d'avenir qui n'ont pas d'impact sur le déficit public**

La France dispose depuis 2010 d'un programme original de financement des investissements, le Programme d'investissements d'avenir (PIA), qui entre dans sa troisième phase. Piloté par le Commissariat général à l'investissement (CGI), il a pour objectif d'encourager l'innovation et de valoriser la recherche et l'enseignement supérieur afin d'améliorer la compétitivité à long terme de l'économie française. Il a été doté pour ses deux premières phases de 47 milliards d'euros et de 10 milliards supplémentaires pour la troisième étape qui s'ouvre.

Le Comité d'examen à mi-parcours a jugé que l'initiative du PIA a produit des effets positifs, à la fois quantitatifs et qualitatifs<sup>2</sup>. Certains projets sont soutenus par des dotations non consommables, qui n'ont que très peu d'impact sur le déficit public au sens de nos engagements européens, et par des prises de participation au capital ainsi que par des prêts, qui n'en ont pas. Dans la troisième phase du PIA, ce sont 6 milliards d'euros qui entrent dans cette catégorie. La France pourrait privilégier cette voie pour accroître l'investissement dans les prochaines années sans contrevenir à ses engagements européens. Naturellement, cela emporterait des contraintes fortes sur le type d'investissements réalisables.

### **Mobiliser des mécanismes de garantie publique**

La France peut explorer des voies plus innovantes pour soutenir l'investissement, notamment en offrant des garanties publiques qui per-

1. À titre d'exemple, le coût du déploiement de Chorus, logiciel de comptabilité de l'État, est estimé à près de 1 milliard d'euros mais doit permettre de générer une économie annuelle de l'ordre de plus de 400 millions d'euros. Voir Rapport annuel de performance 2014, *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

2. France Stratégie (2016), *Programme d'investissements d'avenir. Rapport du comité d'examen à mi-parcours*, mars.

mettent de mobiliser les financements privés en réduisant le risque attaché à des investissements de long terme. Grâce à des mesures garantissant la trajectoire du prix du carbone définie par l'État, il est par exemple possible de débloquer des investissements bas carbone financés par le secteur privé en réduisant l'incertitude à laquelle ils font face. Ce type de soutien sous forme d'engagement conditionnel, qui diminue le coût de financement de projets privés, pourrait également être mobilisé pour d'autres types d'investissement<sup>1</sup>. Il conviendrait cependant de mettre en place des mécanismes robustes de sélection des projets éligibles, pour éviter toute dérive sur les dépenses publiques futures.

## **OPTION 2**

### **Une relance plus ambitieuse de l'investissement au niveau européen**

Dans une seconde option, la France peut chercher à entraîner ses partenaires européens dans une stratégie d'investissement plus ambitieuse. Deux voies potentiellement complémentaires s'offriraient à elle : confier à l'échelon européen un budget supplémentaire dans le cadre d'une nouvelle initiative pour l'investissement ; ou bien créer un nouveau fonds européen pour l'investissement sur la base d'une capacité commune d'emprunt.

### **Une nouvelle initiative européenne pour l'investissement**

Le plan Juncker a mobilisé une garantie de la Commission européenne, financée sur son budget pour 16 milliards d'euros et par une contribution de la Banque européenne d'investissement (BEI) pour 5 milliards. 315 milliards d'euros d'investissements privés devraient ainsi être générés en trois ans au niveau de l'Union européenne (de la mi-2015 à la mi-2018). Ce plan fonctionne : à mi-échéance, les projets lancés totalisent près de 165 milliards d'euros, dont plus de 21 milliards pour la France. Le

1. Pour une typologie, voir notamment OCDE (2016), *Progress Report on Approaches to Mobilising Institutional Investment for Green Infrastructure*, septembre.

Conseil européen de décembre 2016 a décidé d'étendre ce plan dans la durée, pour le porter à 500 milliards d'euros d'ici 2020, en mobilisant un peu plus le budget européen et la BEI.

La France pourrait chercher à convaincre ses partenaires d'aller plus loin encore, en affectant à un nouveau plan d'investissement des ressources qui ne seraient pas prises en compte dans l'application des règles budgétaires européennes. Ce plan d'investissement renoué financerait des projets plus risqués et pourrait également rendre plus fréquente et réactive une composante de subvention publique pour certains projets. Ceux-ci devraient présenter un intérêt socioéconomique important, évalué selon un processus rigoureux agréé au niveau européen, du type de celui que la France a mis en place pour le PIA. Avec un taux de subventionnement faible, de l'ordre de 10 %, fondé sur la valeur collective avérée du projet pour compléter sa valeur purement privée, l'effet de levier serait très supérieur à celui du plan d'investissement actuel.

### **Créer une nouvelle capacité européenne d'emprunt**

Les États membres pourraient garantir collectivement un nouveau fonds qui emprunterait sur les marchés pour financer des investissements non pris en charge par le secteur privé, destinés à augmenter la croissance potentielle de l'Union européenne.

À titre d'exemple, un plan pour l'investissement dans les compétences pour des métiers où les offres d'emploi peinent à être satisfaites pourrait être engagé à grande échelle en Europe. Le fonds servirait de garantie à un système de prêts contingents mis en place pour financer la formation aux métiers en tension. Le bénéficiaire rembourserait son prêt au cours de sa vie professionnelle uniquement lorsque ses revenus dépasseraient un seuil fixé à l'avance.

Le fonds de garantie servirait aussi à accélérer la transition énergétique, *via* la mise en place de mécanismes de garantie sur le prix futur du carbone exposé plus haut, mais cette fois-ci au niveau européen.

Un tel fonds pourrait être logé au sein de la BEI ou être créé de manière *ad hoc* pour une partie seulement des États membres. Sans impact sur les finances publiques des États, il contribuerait fortement à relancer l'investissement en Europe.

*Vincent Aussilloux  
Christophe Gouardo*



# 14

## QUELLE ARCHITECTURE POUR LA ZONE EURO ?

Depuis 2010, la zone euro a engagé des réformes qui lui ont jusqu'ici permis de préserver son intégrité mais pas la cohérence de son architecture. Pour corriger cette situation précaire, les États membres vont devoir repenser le compromis de Maastricht. Trois modèles différents, qui ont chacun leur cohérence, sont *a priori* envisageables. Le premier constituerait un retour aux principes d'origine, assortis de dispositifs complémentaires pour assurer la crédibilité de la règle stricte de non-solidarité des pays sur leurs dettes publiques respectives. Il permettrait de rétablir la souveraineté budgétaire des États membres, mais avec le risque de conduire à des crises de finances publiques plus fréquentes et plus coûteuses. Le deuxième modèle, qui passerait par une intégration budgétaire renforcée et une part de coresponsabilité sur les dettes publiques, apporterait la stabilité mais supposerait de placer la souveraineté budgétaire des parlements nationaux sous le contrôle d'un échelon législatif européen. Une troisième voie consisterait à décliner à l'échelle de la zone euro le modèle américain : la fonction de stabilisation macroéconomique serait assurée par un budget commun mais les États membres resteraient seuls responsables de leurs dettes, en contrepartie d'une plus grande latitude dans la définition des orientations budgétaires nationales.

Plusieurs fois menacée d'éclatement depuis 2010, la zone euro a réagi en étoffant au fil de l'eau son architecture. Pour venir en aide à la Grèce, puis à d'autres pays, elle s'est dotée en 2012 d'un mécanisme d'assistance financière – le Mécanisme européen de stabilité ou MES – afin d'éviter une faillite désordonnée que le système financier européen n'aurait pas été en mesure d'absorber. N'ayant pas pu empêcher l'accumulation de dettes publiques, elle a renforcé le processus de discipline budgétaire, en particulier le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) dont les règles ont été précisées et dont le dispositif de sanction a été renforcé, au prix cependant d'une complexité accrue. Cette Europe des Dix-neuf s'est également dotée d'un outil destiné à identifier, prévenir et corriger les déséquilibres macroéconomiques, reconnaissant ainsi qu'elle n'avait pas assez prêté attention aux divergences économiques à l'intérieur de la zone. Cependant le mécanisme correspondant n'a pas été activé. La création de l'Union bancaire, décidée en 2012, est venue parachever cette nouvelle architecture institutionnelle. Cette réforme d'ampleur, mais encore inachevée, consiste à doter l'euro d'une infrastructure intégrée de supervision et de résolution des faillites bancaires afin d'éviter qu'en cas de crise les banques nationales n'entraînent les États dans leur chute.

**Tableau 1 – Matrice des choix et modèles d'architecture pour la zone euro**

	Stabilisation au centre Budget zone euro	Stabilisation coordonnée Coordination budgétaire	Pas de stabilisation Budgets nationaux
<b>Pas de solidarité</b> + <b>Souveraineté budgétaire</b>	Modèle États-Unis (option 3)	Inopérant	Maastricht 2.0 (option 1)
<b>Solidarité</b> + <b>Encadrement par les règles</b>	Intégration renforcée (option 2)	Situation actuelle	

Ce faisant, la zone euro s'est progressivement éloignée de la répartition initiale des tâches en son sein. La politique monétaire, confiée à une banque centrale unique et indépendante, devait permettre d'assurer la stabilisation macroéconomique en cas de choc symétrique (affectant tous les pays de la même manière). En cas de choc asymétrique, les budgets nationaux devaient être libres d'agir, avec pour contrainte un déficit public annuel qui ne pouvait être supérieur à 3 % du PIB<sup>1</sup>. Il revenait aux États de s'assurer que le niveau du déficit en temps normal et celui de la dette publique ne les priveraient pas de marges de manœuvre en cas de besoin. La clause dite de « non-renflouement » du traité de Maastricht, qui exclut la coresponsabilité sur la dette publique entre États membres, mais qui était largement interprétée comme écartant toute assistance financière à un État en cas de difficulté d'accès au marché obligataire, devait permettre à la discipline de marché d'exercer une force de rappel si les orientations d'un pays menaçaient sa solvabilité budgétaire.

Si les réformes entreprises depuis 2010 ont permis à la zone euro de préserver jusqu'ici son intégrité, c'est au prix d'une architecture désormais incohérente. En choisissant de porter assistance aux États en difficulté et en excluant la possibilité d'un défaut, elle a rendu légitime le renforcement de la discipline budgétaire. Mais nombre d'États membres sont empêchés par l'application de ces règles de soutenir leur économie, ce qui menace leur capacité à faire front en cas de crise d'ampleur. La logique maastrichtienne, qui laisse à l'échelle nationale une capacité de stabilisation en cas de choc asymétrique, est désormais *de facto* inopérante dans plusieurs pays. L'expérience récente montre également que l'action de la politique monétaire peut, en certaines circonstances, nécessiter un soutien simultané par la politique budgétaire.

Un tel soutien conduirait cependant à une éventuelle non-application des règles budgétaires. Pour résumer, le cadre d'action initialement

1. Ce sont les budgets nationaux qui devaient assurer la stabilisation en cas de choc économique frappant un seul pays ou groupe de pays. En cas de choc symétrique, c'est-à-dire affectant la zone euro dans son ensemble, la fonction de stabilisation était également assurée par la politique monétaire.

envisagé pour la politique budgétaire est dépassé, alors même qu'il est indispensable pour garantir la résilience de la zone face aux crises.

Pour n'avoir pas fondamentalement révisé l'équilibre de Maastricht, les réformes récentes ont privé le traité de sa cohérence sans résoudre les problèmes fondamentaux qui le minent. Si la zone euro est à la peine, c'est aussi parce qu'elle a atteint les limites de ce qui pouvait être fait sans remettre en cause le paradigme institutionnel à la base de son fonctionnement.

Pour sortir de cet équilibre instable et s'orienter vers une architecture plus solide, les États membres vont devoir repenser le compromis de Maastricht et clarifier les termes du contrat passé entre eux.

Le choix peut se résumer par la réponse apportée à deux questions qui déterminent l'architecture d'ensemble.

Premièrement, les États membres sont-ils disposés à se conformer aux règles de discipline budgétaire fixées en commun ? Si oui, sont-ils également prêts à assumer une forme de solidarité collective sur leurs dettes publiques ? Ou bien préfèrent-ils une stricte responsabilité de chacun sur sa propre dette ?

Deuxièmement, les États membres estiment-ils nécessaire de parvenir à une stabilisation macroéconomique de la zone euro dans son ensemble ? Si oui, souhaitent-ils que celle-ci soit assurée de façon centralisée, par un budget commun, ou au contraire de façon décentralisée, par une coordination des budgets nationaux ?

La position de la France n'est pas exempte d'ambiguïté et de contradictions. Le plaidoyer constant, tous gouvernements confondus, en faveur d'un concept vieux de vingt-cinq ans et pourtant toujours flou, le « gouvernement économique », n'est plus à la hauteur des enjeux actuels. Pour espérer jouer un rôle marquant dans le débat sur l'avenir de l'euro, la France doit d'abord se positionner face à ces choix stratégiques et, une fois l'option choisie, assumer l'ensemble des contraintes que celle-ci emporte pour en préserver la cohérence. C'est seulement sur la base d'une clarification des préférences françaises qu'un dialogue pourra s'engager avec Berlin et les autres capitales européennes.

Par ailleurs, aucune des options ne pourra être mise en œuvre sans avoir traité le problème des dettes héritées du passé, notamment en raison de la crise financière. Ce problème est en partie responsable des blocages qui empêchent la zone euro d'avancer vers une architecture cohérente. La tentation de traiter d'abord cet obstacle est certes légitime, mais parce qu'elle focalise les discussions sur des jeux à somme nulle, elle a toute chance de mener à une impasse. Il faut au préalable définir les caractéristiques du régime permanent : c'est seulement sur la base d'un accord-cadre sur l'objectif qu'il sera possible de résoudre le problème des dettes accumulées.

## **OPTION 1**

### **Revenir aux principes d'origine et les compléter**

Le compromis d'origine se caractérisait par une souveraineté budgétaire au niveau national, encadrée par un nombre limité de règles, peu contraignantes en pratique, et par un principe *ex ante* de non-renflouement censé inciter à la prudence budgétaire. Dans un tel cadre, la discipline est en principe assurée par le marché et les budgets nationaux restent libres d'exercer la fonction de stabilisation tant que la qualité de leur signature n'est pas remise en cause.

Revenir aux principes d'origine est une option possible, d'autant que l'union bancaire permet désormais de mieux protéger les États de la défaillance des banques, mais un compromis rénové ne pourrait pas simplement signifier le retour à l'architecture initiale puisque la crise amorcée en 2008 en a démontré la fragilité. Les marchés ont échoué à assurer la discipline budgétaire par le jeu des taux d'intérêt, que ce soit par myopie ou par manque de crédibilité de la clause de non-renflouement<sup>1</sup>.

Des dispositifs complémentaires sont indispensables pour permettre à ce modèle de résister à l'épreuve d'une nouvelle crise. Adjoindre des règles plus contraignantes n'est pas une solution politiquement

1. Les faits leur ont donné raison puisque les coûts collectifs d'un défaut de la Grèce sur sa dette publique ont conduit les dirigeants européens à écarter cette option.

acceptable, car cela reviendrait à renoncer, sans contrepartie, à un pan de la souveraineté budgétaire. Les dispositifs complémentaires doivent permettre d'assurer l'effectivité de la discipline par les marchés, donc la crédibilité d'un principe strict de non-solidarité dans le cas où un État membre connaîtrait des difficultés liées au surendettement. Pour assurer cette crédibilité, il est impératif que le coût économique d'un éventuel défaut souverain soit absorbable par la zone euro, en particulier par ses banques. Afin de répondre à ces exigences, deux actions sont incontournables.

D'une part, une modification du traitement prudentiel des titres de dette publique est indispensable pour rendre les banques moins vulnérables à l'éventualité d'un défaut souverain. Aujourd'hui, la détention de ces titres par les banques est encouragée puisqu'ils sont considérés sans risque par les normes prudentielles et donc sans coût pour les banques. Ce traitement particulier devrait être abandonné et des dispositifs mis en place pour assurer une diversification plus importante de l'exposition des banques aux risques sur les dettes souveraines.

D'autre part, l'architecture rénovée doit prévoir *ex ante* la possibilité d'une restructuration de la dette souveraine couplée à un dispositif d'assistance temporaire pour assurer les besoins en liquidités, jusqu'à ce que l'État soit en mesure de revenir sur les marchés.

En régime de croisière, la seule contrainte qui s'exercerait sur les budgets nationaux serait alors celle imposée par les marchés, comme cela était déjà le cas à l'époque du Système monétaire européen. Les règles européennes, notamment celles de 3 % de déficit et de 60 % de dette, pourraient perdre leur caractère contraignant, sans créer d'aléa moral.

En cas de difficultés, la dette publique serait obligatoirement rééchelonnée si le Mécanisme européen de stabilité est activé, et éventuellement restructurée en cas d'insolvabilité, sans pour autant entraîner d'instabilité puisque le système financier, averti des risques, serait en mesure d'absorber les pertes.

Cette architecture comporte cependant son lot de risques et de limites. Les crises de finances publiques seraient amplifiées par la possibilité d'une restructuration de la dette qui risquerait de contraindre

fortement la capacité de réponse budgétaire en cas de choc asymétrique. En matérialisant très explicitement la possibilité d'un défaut souverain, cette option remettrait en cause la notion d'« actif sûr », pierre angulaire du système financier. Ce problème pourrait trouver une solution par le recours à l'ingénierie financière<sup>1</sup>, mais d'une façon qui n'est *a priori* pas évidente à définir.

## OPTION 2

### Mettre en place une intégration budgétaire européenne

La contrepartie d'une application stricte du principe de responsabilité individuelle des États sur leur dette est une exposition accrue au risque de crise souveraine. Or, l'expérience montre que le sentiment de marché peut évoluer de manière brutale et disproportionnée en cas d'inquiétudes sur les finances publiques, plongeant dans la crise des États jusque-là considérés comme solvables.

Réduire significativement ce risque suppose de mettre en place une coresponsabilité, au moins partielle, sur la dette des États membres. La façon technique de mettre en œuvre cette coresponsabilité importe peu : dans tous les cas, le dispositif mis en place est susceptible de donner lieu à un transfert définitif de richesse d'un État membre à un autre en cas de crise majeure. Autrement dit, les contribuables d'un État membre pourraient être appelés à assumer les difficultés budgétaires d'un autre. Il ne s'agit pas là d'un effet secondaire indésirable de la coresponsabilité mais de sa caractéristique essentielle.

Dès lors, on comprend qu'une telle coresponsabilité, même partielle, suppose un renforcement radical à la fois de la discipline budgétaire et du caractère démocratique des procédures qui assoie cette discipline au niveau européen. Les règles actuelles ayant démontré leurs limites, cette

1. Par exemple, création d'un actif « synthétique », composé d'un assemblage des différents titres de dette publique, au traitement prudentiel plus favorable, ou bien création de dettes junior et senior pour chaque pays, la dette senior étant portée par un instrument de dette identique pour l'ensemble des pays de la zone euro. Voir, par exemple, von Weizsäcker J. et Delpla J. (2010), « The Blue Bond proposal », *Bruegel Policy Brief*, n° 3, mai.

option exige la mise en place d'un mécanisme de codécision, de sorte que le droit de regard au niveau européen sur les grands équilibres budgétaires nationaux devienne juridiquement contraignant. Cela reviendrait, au moins pour l'enveloppe globale, à mettre la souveraineté budgétaire des parlements nationaux sous contrôle d'un échelon législatif européen. Ce droit de regard devrait s'étendre au champ plus large des politiques économiques et sociales, afin de prévenir les divergences macroéconomiques. En effet, laisser s'approfondir de telles divergences accroîtrait inmanquablement le risque *in fine* d'un transfert de richesse d'un pays à un autre.

Dans ce contexte, d'où viendrait la stabilisation budgétaire, alors que la souveraineté budgétaire serait contrainte par l'application des règles ?

Un État membre avec une dette élevée n'aurait plus les marges de manœuvre budgétaires pour faire de la stabilisation macroéconomique, au risque de mettre en péril la soutenabilité de sa dette et de rendre plus probable un transfert financier entre États membres. La stabilisation pourrait, en théorie, être mise en œuvre par deux moyens : par une capacité budgétaire centralisée ou par la coordination des budgets nationaux. La première option suppose le transfert d'une partie du budget national vers un budget européen avec le transfert afférent de compétences, alors que la seconde suppose moins de degrés de liberté dans la définition du budget national. Étant donné que la coresponsabilité exige la mise en place d'un cadre contraignant pour les budgets nationaux, il semble logique de privilégier la stabilisation par la coordination budgétaire.

Cependant, les effets d'une relance budgétaire des pays partenaires sur la situation économique d'un pays affecté par un choc sont indirects et leur ampleur fait l'objet de controverses persistantes<sup>1</sup>, ce qui rend la coordination problématique. C'est pourquoi il n'est probablement pas possible de faire l'impasse sur un budget central ou sur une capacité d'emprunt commune.

1. Pour une revue des travaux récents à ce sujet, voir par exemple in 't Veld J. (2016), « Public investment stimulus in surplus countries and their euro area spillovers », *European Economy Economic Brief*, n° 16, octobre.

Cette option est dotée d'une forte cohérence interne. Elle prévient les crises de finances publiques et amoindrit significativement les conséquences économiques d'un choc négatif. En effet, un État qui verrait sa capacité de stabilisation obérée par des coûts d'emprunt trop élevés, une dette devenue trop forte, ou simplement l'application des règles budgétaires, bénéficierait d'une fonction de stabilisation *via* l'impulsion demandée aux autres budgets nationaux combinée à une capacité budgétaire commune.

Cette architecture supposerait cependant de faire un pas en avant substantiel en matière d'intégration économique et de partage de la souveraineté. C'est pourquoi, pour en asseoir la légitimité démocratique, elle impliquerait de repenser profondément la gouvernance de la zone euro.

### **OPTION 3**

#### **Articuler autonomie nationale et budget fédéral européen**

Aux États-Unis, les États fédérés sont chacun responsables de leur endettement public. En contrepartie, et bien que les États s'en soient eux-mêmes dotés, l'État fédéral n'impose pas de règles budgétaires aux échelons infranationaux. En revanche, en temps de crise, les transferts du budget fédéral (notamment au titre de l'assurance chômage) permettent d'assurer une forme de stabilisation macroéconomique.

Cette architecture pourrait être déclinée à l'échelle de la zone euro afin de combiner, d'une part, la volonté de renforcer la souveraineté budgétaire au niveau national – non contrainte par des règles européennes – et la nécessité, d'autre part, de créer une fonction de stabilisation à l'échelle de la zone. Elle emprunte aux caractéristiques du premier modèle le principe strict de non-renflouement des États membres, donc suppose l'établissement de règles pour limiter une trop forte exposition des banques et un mécanisme de restructuration de la dette souveraine.

La fonction de stabilisation nécessite un budget centralisé, à l'échelle de la zone euro, doté de recettes et dépenses propres qui se substitueraient à certains impôts et dépenses aujourd'hui décidés au niveau

national. Si ce budget commun n'atteignait pas une taille suffisante faute d'entente entre les États, il pourrait être complété par une capacité d'emprunt commune mobilisable en cas de crise, pour lever des fonds et les investir ou les dépenser dans les pays affectés.

Quelles seraient les conditions minimales pour qu'une fonction de stabilisation de ce type puisse être créée, tout en préservant un principe de non-coresponsabilité sur les dettes publiques nationales ? Actant une avancée limitée du point de vue de l'intégration politique et économique, et une solidarité limitée, la fonction de stabilisation serait conçue de telle sorte qu'elle ne se traduise pas par des transferts permanents entre États. Chaque État pourrait aussi bien être contributeur que bénéficiaire net, selon la phase conjoncturelle dans laquelle il se trouve, et, en moyenne sur longue période, chaque État verserait autant qu'il recevrait. De nombreux travaux, relatifs notamment à l'instauration d'un mécanisme commun d'assurance chômage, montrent que des systèmes de ce type sont réalisables en pratique<sup>1</sup>.

Dans ce schéma, les États resteraient libres de déterminer leur orientation budgétaire, non contrainte par la discipline commune, mais ils en subiraient les conséquences en cas de difficultés. En cas de choc asymétrique, un État conserverait sa capacité de stabilisation qui serait complétée par l'action du budget central. Si le niveau de la dette ou les conditions d'accès au marché le contraignaient à un ajustement budgétaire, l'existence d'un budget central sanctuariserait une partie de la capacité de stabilisation et éviterait que les coupes de dépenses ou les hausses de prélèvements au niveau national ne viennent amplifier les variations du cycle économique. En cas de difficultés trop importantes qui le priveraient de son accès au marché, un État pourrait obtenir un soutien en liquidités en contrepartie d'une restructuration de sa dette.

Cette architecture ne serait pas la plus efficace pour prévenir les crises au niveau national, mais elle permettrait d'en maîtriser les conséquences mieux que ne le ferait le premier schéma et elle répondrait au souhait

1. Voir par exemple Dolls M. (2016), « Chances and risks of a European unemployment benefit scheme », *ZEW Policy Brief*, n° 7.

d'une plus grande autonomie sur la conduite de la politique budgétaire au niveau national. L'amplitude des cycles serait plus forte que dans la seconde option, compte tenu des caractéristiques du budget central et de la possibilité d'un défaut souverain.

*Christophe Gouardo  
Vincent Aussilloux*



## LES AUTEURS

*Cet ouvrage rassemble quatorze notes publiées individuellement par France Stratégie entre décembre 2016 et février 2017 dans le cadre du projet « 2017-2027 », qui se proposait d'élucider les enjeux de la prochaine élection présidentielle et, au-delà, ceux de la prochaine décennie.*

*Le projet a été coordonné par une équipe composée de Jean Pisani-Ferry, son successeur Michel Yahiel, Fabrice Lenglard, Daniel Agacinski, Vincent Aussilloux, Dominique Auverlot, Hélène Garner, Gautier Maigne, Adélaïde Ploux-Chillès et Jean-Michel Roullé.*

*On trouvera à la fin de chaque chapitre le nom des experts de France Stratégie qui ont contribué à la rédaction. Nous en redonnons ici la liste complète, par ordre alphabétique : Daniel Agacinski, Vincent Aussilloux, Dominique Auverlot, Étienne Beeker, Morad Ben Mezian, Marine Boisson-Cohen, Amandine Brun-Schammé, Julia Charrié, Pierre-Yves Cusset, Clément Dherbécourt, Hélène Garner, Christophe Gouardo, Yves Guégano (Conseil d'orientation des retraites), Mohamed Harfi, Lionel Janin, Cécile Jolly, Fabrice Lenglard, Gautier Maigne, Antoine Naboulet, Emmanuelle Prouet et Vanessa Wisnia-Weill.*

*Le suivi éditorial a été assuré par Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup, Sylvie Hurion et Valérie Senné. Les travaux d'impression ont été réalisés par Annie Cury et Didier Cury.*



# SOMMAIRE

<i>Introduction, par Fabrice Lenglard</i>	5
1 Le véhicule propre au secours du climat	17
2 Énergie centralisée ou décentralisée ?	29
3 Répondre à l'innovation disruptive	41
4 Mobiliser l'épargne pour le financement des startups	53
5 Quelle politique du temps de travail ?	65
6 Élaborer une stratégie nationale des compétences	77
7 Repenser la protection des actifs	91
8 Quelle fiscalité pour le logement ?	103
9 Comment réformer la fiscalité des successions ?	115
10 Comment réduire la sensibilité du système de retraite à la croissance ?	125
11 Quelle autonomie pour les établissements scolaires ?	137
12 La transition entre le lycée et l'enseignement supérieur	147
13 Mieux investir au service de la croissance	161
14 Quelle architecture pour la zone euro ?	173
<i>Les auteurs</i>	185

