



Réindustrialisation, j'écris ton nom

Jean-Louis Levet

Réindustrialisation, j'écris ton nom

Jean-Louis Levet

François Andabre, Dominique Bidou, Cécile Chavel,
Marc Deluzet, David Dornbusch, Laurent Girard,
Laurent Joudon, François Livel, Philippe Moati,
Jean-Pierre Moussy, Franck Paoli, Olivier Passet,
Dan Steinfeld, Jean-Noël Vieille

SOMMAIRE

Avant-propos : Pour une vision globale d'un nouveau modèle de production 9

COMPRENDRE :
Le choix implicite d'une économie sans industrie 15

 DERRIÈRE UNE CRISE DES FINANCES PUBLIQUES, UNE CRISE DE LA PRODUCTION 15

 TROIS CONCEPTIONS DE LA CRISE 21

 UNE CRISE RÉVÉLATRICE DE L'IMPORTANCE DE L'INDUSTRIE 29

 LA FRANCE DISPOSE D'ATOUTS POUR ABORDER LES TRANSFORMATIONS DE LA PRODUCTION 42

PROPOSER :
Un nouveau modèle de production pour la France 49

 SOUTENIR LA CRÉATIVITÉ ET LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN 49

 DÉVELOPPER UNE ÉCONOMIE DE LA QUALITÉ ET DES SERVICES RENDUS 82

 DE L'ÉNERGIE POUR TOUS ET POUR LONGTEMPS 125

 POUR UN BIG BANG DES TERRITOIRES 159

 FINANCER LA NOUVELLE CROISSANCE 174

 CIVILISER LA MONDIALISATION 211

AGIR :
Gouverner différemment pour produire autrement.
Du constat aux propositions 237

 LES PATHOLOGIES DU SYSTÈME POLITICO-ADMINISTRATIF 237

 UN ÉTAT STRATÈGE, DÉVELOPPEUR ET UNE NOUVELLE ORGANISATION 263

 MOBILISER LES ACTEURS 296

 AGIR AUX NIVEAUX EUROPÉEN ET MONDIAL 319

Conclusion : Créer le bien-être de demain avec les ressources d'aujourd'hui 341

AVERTISSEMENT

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

Remerciements

Nous tenons à remercier très chaleureusement Jean Le Garrec qui a pris l'initiative, au début de l'année 2010, de nous proposer de mettre en place un groupe de travail sur les questions de production au sein de la Fondation Jean-Jaurès et qui, tout au long du processus de travail, nous a accompagnés de ses suggestions toujours amicales et fort à propos. Que soient aussi remerciées l'équipe de la Fondation – Laurent Cohen, Aline Grange, Julie De Clerck, Lisa Liautaud – ainsi qu'Elise Goldberg.

Cet ouvrage est le fruit des travaux du groupe de travail « Production » constitué et animé par Jean-Louis Levet. Ce groupe a été délibérément formé sur un mode pluridisciplinaire et avec des membres aux trajectoires professionnelles très diverses, issus du monde de l'entreprise (grands groupes et PME), du syndicalisme, de la finance, des territoires, de l'université, du conseil, de la haute administration. Il s'est réuni au sein de la Fondation Jean-Jaurès, sur un rythme mensuel, de mai 2010 à janvier 2012 (certains membres du groupe, pour des raisons professionnelles, n'ont pu signer cet ouvrage).

François Andabre : haut fonctionnaire en administration centrale, ancien responsable syndical et élu local. Après plusieurs affectations au ministère chargé de l'Industrie, il est aujourd'hui spécialisé dans les questions énergétiques.

Dominique Bidou : consultant en développement durable (www.db-dd.org). Ingénieur et démographe de formation, ancien directeur au ministère de l'Environnement, il a signé plusieurs ouvrages sur le développement durable, notamment *Le Développement durable, l'intelligence du XXI^{ème} siècle*, Editions PC, novembre 2011.

Cécile Chavel : psychanalyste et politologue, docteur d'Etat en psychologie et diplômée de Sciences Po Paris et du 3^e cycle d'études politiques de Sciences Po, elle est directrice-fondatrice de l'Institut de psychoéthique de Paris et consultante en management psychoéthique

Marc Deluzet : délégué général de l'Observatoire social international, un laboratoire d'idées et d'initiatives actif sur plusieurs continents. Cet ancien responsable national CFDT de 1992 à 2008 est diplômé de l'Ecole de physique et de chimie industrielles de la Ville de Paris (ESPCI).

David Dornbusch : ingénieur, expert international des nouvelles technologies pour l'environnement et l'énergie, il intervient notamment auprès des équipes de François Hollande sur les implications industrielles de la transition énergétique.

Laurent Girard : haut fonctionnaire, il a connu de nombreuses affectations territoriales comme au niveau central. Ce fervent défenseur du développement économique local et d'une meilleure prise en compte de son caractère endogène par les différents acteurs et structures y concourant travaille actuellement à des projets à vocation internationale dans le privé.

Laurent Joudon : l'expérience de cet ingénieur, directeur d'études économiques au sein d'une grande entreprise et enseignant à Sciences Po, s'inscrit dans de nombreux domaines de l'économie de l'énergie : organisation, régulation, politiques publiques, choix d'investissements, stratégie industrielle.

Jean-Louis Levet : docteur d'Etat en sciences économiques, spécialiste des questions liées au développement du système productif, il a exercé des responsabilités dans les secteurs privé et public. Responsable national du Parti socialiste chargé de l'Industrie auprès de François Hollande (2003-2007), il est

l'auteur d'essais qui animent régulièrement le débat public (*Pas d'avenir sans industrie*, 2006, *Les Dossiers noirs de la droite : GDF-Suez, Arcelor, EADS, Pechiney...*, 2007).

François Livel : haut fonctionnaire et docteur en géographie, il a participé à la mise en place des pôles de compétitivité et de dispositifs juridiques et financiers publics favorisant l'essor de l'économie de l'immatériel. Ses fonctions en administration centrale lui ont en particulier permis de participer à la relance de la politique de la qualité et de soutenir le développement international des PME-PMI innovantes comme des grands groupes et de leurs filiales.

Philippe Moati : professeur d'économie à l'université Paris-Diderot, il a cofondé l'observatoire Société et Consommation. Les travaux récents de ce spécialiste de la dynamique sectorielle et de l'analyse des transformations du système productif portent en particulier sur le secteur de la distribution et la transformation des modèles de consommation dans la perspective du basculement dans une « économie des effets utiles ».

Jean-Pierre Moussy : cadre dans un grand groupe bancaire, membre honoraire du Conseil économique et social, ancien membre suppléant du Collège de la commission bancaire, il est l'auteur de plusieurs publications, dont *Le Mai des banques*, *Banques en question*, *Les Banques françaises, bilan et perspectives*, *Des autorités de régulation et de concurrence, pour quoi, comment ?* (CES, 2003).

Franck Paoli : titulaire d'un DESS de finances, il est gestionnaire de portefeuille institutionnel, membre du comité stratégique de l'Association française des investisseurs institutionnels (AF2I) et du comité Cassiopée pour la mise en place d'une infrastructure de trading obligataire (BondMatch).

Olivier Passet : cet économiste a exercé diverses fonctions dans un observatoire de conjoncture, puis au sein de l'administration centrale. Il a produit ou coordonné de multiples études structurelles sur les questions de croissance, d'emploi et de financement de l'économie.

Dan Steinfeld : directeur adjoint de cabinet du Maire-adjoint en charge du Logement à Paris, il pilote les politiques d'accès au logement social à Paris depuis 2008. Avant cela, il avait exercé la mission de conseiller économique et budgétaire du Parti socialiste auprès de François Hollande, puis de directeur adjoint du pôle économique.

Jean-Noël Vieille : docteur en sciences de gestion, membre et diplômé de la Société française des analystes financiers, il a été analyste financier et directeur de la recherche de différents bureaux d'études et de sociétés de Bourse durant dix-sept ans. Depuis huit ans, il est gérant de fonds actions dans des sociétés françaises et internationales. En 2012, il est directeur de la gestion de Hixance Asset Management et enseigne la finance en France et à l'étranger.

AVANT-PROPOS

Pour une vision globale d'un nouveau modèle de production

Depuis le déclenchement de la crise financière en 2007 aux Etats-Unis et sa propagation à l'économie mondiale, la situation du système financier et des banques cannibalise le débat public. Aujourd'hui, il n'est question que de dégradation des finances publiques, de perte de la note AAA et de ses effets sur l'emploi et le pouvoir d'achat.

Pourtant, la situation la plus inquiétante est celle du pouvoir des Etats face au marché et de leur capacité à endiguer la lente et dévastatrice désindustrialisation à l'œuvre depuis plusieurs décennies. Ce mouvement entraîne en effet une lente dégradation de l'emploi qualifié au profit d'emplois précaires, une baisse des salaires moyens, un freinage de la croissance, une dépendance accrue à l'égard de l'extérieur, une dévitalisation de nombreux territoires par les fermetures

de sites de production, des délocalisations et, finalement, une plus grande vulnérabilité du pays, avec un accroissement des inégalités sociales et territoriales.

COMPRENDRE

Il a fallu une crise sans précédent pour que la question industrielle revienne au cœur du débat. Le tissu d'entreprises est sous le choc d'une forte baisse d'activité, de nombreuses PME subissent davantage la pression des grands donneurs d'ordres et de la distribution, le monde salarial est durablement frappé par la gangrène du chômage et de la précarité. Les Français l'ont parfaitement compris et se montrent majoritairement préoccupés par l'accélération du processus de désindustrialisation provoqué par la crise qui les fragilise et l'accroissement du chômage qui en résulte.

Ce phénomène n'a pourtant rien d'irréversible, bien au contraire. Repenser les modes d'action et de création de la richesse pour préparer, anticiper l'avenir, tel est l'effort collectif nécessaire qui seul permettra de répondre aux grands défis d'aujourd'hui. Ces derniers sont inédits tant par leurs caractéristiques que par leur juxtaposition, et ardues à relever. Il s'agit rien de moins que de la crise des dettes souveraines et de la zone euro, une finance surplombant la production, une indispensable transition vers une économie économe en énergie et moins source d'inégalités, les révolutions en cours dans le monde de la recherche, le déplacement de la puissance vers l'Asie...

PROPOSER

La production doit devenir le prisme par lequel imaginer et mettre en œuvre notre stratégie de développement économique. Pour cela, il nous faut promouvoir dans le même temps six orientations novatrices pour une transformation profonde des comportements et des modes d'organisation.

Le choix de la créativité et du développement humain constitue la première de ces orientations. Il s'agit de remettre en cause le discours et la pratique néolibérale de la performance effrénée, de la réduction des coûts et de la recherche de la rentabilité financière à tout prix, lesquelles marginalisent le travail et son potentiel de créativité. L'objectif est au contraire de valoriser l'humain et restaurer la confiance.

Il devient alors possible d'orienter notre économie vers une économie de la qualité et des services rendus au plus grand nombre. C'est notre deuxième orientation. Notre modèle doit passer d'une économie de la quantité à une économie de la qualité et prendre dès aujourd'hui en compte les besoins de demain. Une transformation de nos modes de production, de distribution et de consommation mobilise de nombreuses dimensions de la politique publique et lie qualité publique et qualité privée.

Au cœur de ce nouveau modèle de développement, il convient de parvenir à une maîtrise et à un renouvellement profond de notre modèle énergétique, en intégrant les nouveaux enjeux mondiaux qui

appellent des choix politiques de long terme. Cet objectif constitue une troisième orientation à part entière.

Rien ne pourra se faire sans les acteurs territoriaux, notre quatrième orientation. Notre projet productif pour la France intègre le rôle des territoires, qui représentent des acteurs à part entière, et non des espaces cantonnés à subir le poids des stratégies des grands groupes et de la concurrence intra-européenne.

Trouver les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ces quatre premières orientations nécessite de mettre la finance au service de l'investissement et de la production : il est fondamental de casser la financiarisation de nos économies. C'est notre cinquième orientation.

Ce travail ne saurait être accompli en cherchant simplement à se protéger de la mondialisation. Nous devons avoir l'ambition de civiliser la mondialisation elle-même qui constitue notre sixième orientation, tout en œuvrant pour un nouveau modèle de développement productif aux niveaux national, européen et international.

Ces six axes majeurs posés, il convient d'établir un constat lucide sur nos modes de gouvernement, afin d'agir efficacement et dans la durée.

AGIR

Un Etat stratège, de nature à mobiliser l'ensemble des acteurs de la société au service d'un projet commun, ne saurait s'accommoder des nombreux facteurs de blocage présents aujourd'hui dans notre pays, qu'une réforme de l'Etat contre-productive depuis 2007 n'a pas réussi à supprimer. Il faudra donc établir un diagnostic de ces blocages afin de proposer des modes d'action adaptés à la mise en œuvre des orientations structurant notre projet. Celui-ci se déploie dans trois grands domaines : la construction d'un Etat stratège et l'organisation de ses relations avec l'ensemble des acteurs sociaux ; la mobilisation des acteurs au cœur de notre projet : collectivités territoriales, entreprises partenaires sociaux ; l'identification à court, moyen et long terme des leviers disponibles aux niveaux européen et mondial.

Comprendre, proposer, agir : ces trois mots d'ordre forment la charpente de cet ouvrage.

> COMPRENDRE

Le choix implicite d'une économie
sans industrie

DERRIÈRE UNE CRISE DES FINANCES
PUBLIQUES, UNE CRISE DE LA PRODUCTION

***Une désindustrialisation qui résulte d'un choix politique
implicite***

La marginalisation de l'industrie et de la production dans l'économie n'a rien d'écrit ou de naturel : elle résulte d'un choix politique implicite largement soutenu par une grande partie des mondes économique, financier et académique, tant en France qu'en Europe.

Deux tendances au cours des années 1970 et 1980 peuvent expliquer la situation actuelle. La complexification des objets produits et

des modes de production, l'automatisation de ses lieux aboutissent à une diminution du nombre d'ouvriers et les éloignent de l'industrie, alors même que la politique industrielle, jugée trop coûteuse, est désavouée par les libéraux. D'autre part, la promotion d'une économie de service couplée à celle de l'effacement de l'Etat régulateur a accredité l'idée d'un déclin naturel et irrémédiable de l'industrie. Le règne du tout-marché et de la flexibilité des horaires et des salaires a pu alors débiter.

De la société post-industrielle à la nouvelle économie et à l'entreprise sans usine

La « nouvelle économie » des années 1990 peut alors imposer aux politiques la financiarisation de l'économie (l'entreprise se réduisant à un actif financier), la déréglementation. Et l'industrie, inscrite dans le temps long de la recherche et de l'apprentissage, apparaît comme dépassée par ces évolutions. Les inégalités explosent tandis que les territoires doivent jouer le jeu de la concurrence ou subir les délocalisations. Celles-ci servent la rentabilité financière des entreprises et la flexibilisation des organisations face à une population résignée : en trois décennies, l'industrie et la production sont remises au placard.

Union européenne : de la rhétorique martiale au désarmement unilatéral

Face à des mutations économiques et énergétiques qui mériteraient la mobilisation de tous les moyens (éducation, recherche,

innovation), l'Union européenne choisit de poursuivre l'élargissement avant l'approfondissement, de réaliser l'euro sans gouvernement économique et de favoriser dans sa stratégie de croissance l'économie de services et la notion de concurrence à toutes fins. Pendant ce temps, les pays émergents à forte croissance profitent des transferts de technologie des entreprises occidentales accueillies et opèrent une montée en gamme progressive. Ils fondent leur croissance sur l'industrie au moment où nous la délaissions, et imposent leurs propres normes dans les nouveaux produits. Ils parviennent ainsi à attirer les grands groupes européens qu'une zone euro à la croissance atone laisse partir.

Vivant sur ses acquis dans des secteurs de haute technologie, l'Europe ne peut développer ses positions mondiales grâce à de nouveaux secteurs à la balance commerciale excédentaire et subit en outre les effets d'un euro surévalué. C'est dans cette position qu'elle doit affronter la crise financière et celle des finances publiques.

Parmi différents modèles de croissance existants, le modèle industriel français subit des effets spécifiques durant la crise

La récession qu'a connue l'Europe entre mi-2008 et mi-2009 est venue frapper des modèles productifs variés. Les Etats du nord de l'Europe avaient fondé leur croissance sur les activités industrielles, la maîtrise des coûts ; l'Espagne et l'Italie (malgré un tissu de PMI dense) sur l'immobilier, le tourisme ; la Grèce sur les services domestiques. La

France, elle, connaît un long processus de désindustrialisation (comme la Grande-Bretagne et les Etats-Unis) et a fait le pari des services, souvent à faible valeur ajoutée et à bas salaire.

Ces spécificités nationales de spécialisation sectorielle exposent plus ou moins les pays aux aléas de la demande extérieure. Moins les entreprises industrielles ont une offre de qualité et différenciée, plus elles sont dépendantes de la variable prix de la compétitivité, et donc soumises à la concurrence mondiale. Dans le cas français, on observe un affaiblissement de la position extérieure : la France a été contrainte d'augmenter ses prix durant la récession pour pallier la baisse de la demande. Elle a toutefois été moins touchée par la crise que l'Allemagne. L'ouverture économique supérieure de cette dernière l'a en effet d'autant plus contrainte à restreindre ses taux de marge pour conserver ses emplois industriels. A l'autre extrême du spectre, à l'inverse, l'Espagne a sacrifié sa croissance et ses parts de marché pour maintenir sa rentabilité.

La France a donc occupé une position intermédiaire, mettant en lumière les faiblesses bien connues de son industrie (moindre ouverture internationale, dépendance des PME sous-traitantes aux donneurs d'ordres) : sa récession a été modérée, mais sa reprise aussi. L'insuffisante adaptation de l'industrie à la mondialisation a fait l'objet d'une prise de conscience trop tardive et d'une action trop ponctuelle.

La crise met en lumière cette inadaptation de la spécialisation industrielle française héritée des Trente Glorieuses, encore trop

concentrée sur des secteurs comme l'industrie automobile ou la sidérurgie, et pas assez sur les secteurs de haute technologie et d'innovation de rupture. En outre, les industries de haute technologie existantes sont trop dépendantes de la demande publique ou de facteurs géopolitiques aléatoires. L'industrie française reste également trop portée par les grands groupes et insuffisamment focalisée sur les produits de moyenne/haute technologie, plus demandés à l'international (notamment dans les pays à la croissance forte et rapide).

Devant l'absence de développement des services à forte valeur ajoutée, la prise de conscience de la place vitale des activités industrielles dans notre économie s'est faite à partir des années 2000. La nécessité d'un Etat stratège impulsant de grands projets technologiques, de la territorialisation de la nouvelle politique industrielle, de l'amélioration des programmes de recherche et le besoin d'entreprises moyennes ont été soulignés par les dirigeants et ont donné lieu à certaines initiatives. La mise en place des pôles de compétitivité, permettant de meilleurs échanges entre acteurs, était une première étape. Elle doit à présent être dépassée afin de créer de véritables écosystèmes d'innovation et d'instaurer un meilleur équilibre entre PME et grands groupes. Des initiatives comme la création de l'Agence de l'innovation industrielle ou de l'Agence nationale de la recherche (aux côtés du CNRS) présentent un intérêt en elles-mêmes. Elles manifestent toutefois l'éclatement des dispositifs et l'absence de stratégie globale, malgré les « plans de relance » ou les « Etats généraux de l'industrie ». Les propositions y restent en effet souvent timides et ne posent pas les questions centrales : comment replacer la question

industrielle au cœur de la politique économique ? Comment refonder un compromis social entre travail et capital qui ferait de l'industrie et de la production des enjeux porteurs de consensus ?

Le « programme d'investissements d'avenir », dit « grand emprunt 2010 », semble enfin intégrer des choix stratégiques tournés vers l'avenir en réalisant des investissements transversaux dans la recherche, l'enseignement supérieur, l'innovation, l'énergie ou les sciences du vivant, choix inspirés de la Stratégie nationale et de recherche définie en 2009. En renouvelant les modes d'action publique (choix des projets par appels d'offres, cofinancements, constitution d'actifs), il donne aux différents acteurs une meilleure visibilité. Il faudra tirer les enseignements de sa mise en œuvre pour inscrire dans la durée la nécessité pour l'Etat de stimuler l'investissement et de l'orienter vers les besoins de demain.

Toutefois, un véritable projet productif ne saurait se constituer d'un catalogue de mesures, et c'est seulement en comprenant la crise que nous traversons que nous rendrons sa cohérence à un projet industriel français.

TROIS CONCEPTIONS DE LA CRISE

De la crise financière à une crise économique mondiale, trois approches ont coexisté et offrent des diagnostics et des choix politiques divergents.

Une simple crise de fluctuation plus prononcée que d'autres ?

La crise serait simplement conjoncturelle, la manifestation d'ajustements à opérer, mais ne remettrait pas en cause le modèle idéologique libéral qui la sous-tend. On assiste à une mutation du capitalisme d'entreprise à un capitalisme où la rentabilité financière prend le pas sur toute autre logique. L'entreprise elle-même devient un actif financier qu'il convient d'optimiser sur les marchés financiers.

Au cours des années 1990, la finance est devenue le maître du jeu. La montée des investisseurs institutionnels (gérant les fonds de pension américains et exigeant des rendements impossibles dans le cadre de l'intermédiation bancaire) et des nouvelles technologies, l'innovation croissante des techniques financières de gestion du risque (avec de nouveaux procédés tels que la titrisation et les produits dérivés) ont permis une véritable explosion des encours financiers et une dilution potentiellement explosive des risques. Le développement de cette industrie financière n'a pas manqué déjà de provoquer des crises majeures dans les années 1990 et 2000, avec l'éclatement de la bulle

internet née de la spéculation et du mimétisme des agents, ou encore des scandales financiers tels que l'affaire Enron.

Mais, alors même que de hauts responsables tiraient le signal d'alarme face à la déréglementation effrénée et à l'autorégulation du système bancaire dans ce contexte de risque démultiplié, le dogme n'a pas été entamé. Tout juste a-t-on mis en cause l'éthique des dirigeants ou l'amateurisme de certains agents provoquant l'exubérance des marchés. L'actionnaire est resté roi et le marché seule instance de régulation, l'Etat étant invité à se concentrer sur un corps minimal de fonctions régaliennes tandis que se diffusaient les préceptes du néolibéralisme dans toutes les sphères de la société.

Réduire la crise à un soubresaut conjoncturel n'empêche pas les promoteurs de ce diagnostic de conseiller une certaine forme d'intervention (amélioration des systèmes d'information et de surveillance) qui a pour seul but de renforcer la suprématie d'un marché rendu plus efficace. C'est laisser de côté la question des erreurs de pilotage et de gestion des politiques budgétaires et monétaires, pourtant déterminante dans l'analyse de la crise et sa résolution.

Une crise structurelle profonde d'origine financière, environnementale et alimentaire

Le rôle de ce système de pensée dans la crise a conduit les Etats à s'y opposer après 2007 avec le sauvetage des systèmes financiers

(garantie publique des dépôts, recapitalisations, garantie de la dette interbancaire) et la relance économique. L'intervention publique retrouve une certaine légitimité et la préoccupation environnementale vient s'ajouter à l'objectif de régulation des marchés. L'analyse de la crise enrichit son volet cyclique (reposant principalement sur la bulle du marché immobilier) d'une dimension structurelle : la prise en charge du surendettement du secteur privé réduirait durablement la croissance dans les pays concernés. En effet, l'arrêt de la hausse des taux d'endettement qui avait soutenu la demande depuis le milieu des années 1990 constitue l'autre cause de la crise.

Bien qu'il faille saluer cet élargissement de l'analyse, il paraît néanmoins regrettable que, dans la question de la production, le souci écologique ne soit jamais lié aux problématiques sociales (évolution des métiers, emploi, organisation du travail) et que les solutions esquissées s'attaquent davantage aux manifestations qu'aux causes profondes de la crise.

L'accent porté sur l'édiction de normes comptables et prudentielles contracycliques ou le renforcement de la supervision des agences de notation, des fonds spéculatifs, des paradis fiscaux lors des sommets du G8 pourraient être constructifs (quoique limités aux derniers désordres apparus) si l'effectivité de ces annonces ne posait pas problème.

Au niveau microéconomique, la transparence n'est toujours pas de mise. Les nouveaux véhicules et produits financiers issus de la

titrisation avaient permis aux banques de sortir de leur bilan une partie de leur position et d'offrir des possibilités de financement à prix inférieur, alimentant en liquidités un système d'institutions dites « fantômes », certes non bancaires mais devenues de quasi-organismes de crédit par l'achat de dettes titrisées. Ce système de création monétaire « à double détente » a alimenté un levier d'endettement exceptionnel, dont le bilan bancaire ne présente que la partie émergée. D'où la nécessité, soulignée par certains économistes, de réfléchir à l'organisation des banques en envisageant de séparer les activités très risquées des activités pour le compte des clients, afin d'éviter que le financement de ces derniers ne souffre des pertes des premières.

Au niveau macroéconomique, seule la coordination internationale des politiques de change peut éviter l'excès de création de liquidités provoquant les situations d'endettement et de bulle sur les prix des actifs. L'Union européenne a certes progressé, avec le renforcement du Fonds européen de stabilisation financière. L'action à la fois au niveau des Etats et des banques prévient en effet partiellement la diffusion systémique des risques. Mais, sans coordination politique, les moyens mis en œuvre risquent de demeurer insuffisants.

Ces prémices de solutions structurelles sont allées de pair avec le thème du « verdissement » de l'économie, qui hélas en est resté aux discours de bonnes intentions. Peu de pays ont ainsi mis en œuvre une politique dédiée à la consommation durable. Les obstacles, il est vrai, sont nombreux : contraintes financières, faible visibilité des bénéfices à court terme, inertie des comportements. Et trop souvent encore, les

objectifs sociaux et environnementaux sont dissociés, et les seconds complémentaires d'enjeux jugés plus importants (comme dans le plan de relance de la Commission européenne en 2008) que ne le serait l'équilibre budgétaire ou la recherche de la compétitivité, par exemple.

Un paradigme à réinventer

Le modèle de réflexion que nous privilégions pose sans détour la question de la soutenabilité économique, sociale, politique et écologique de notre mode d'accumulation et de répartition des richesses. Il vise la réconciliation nécessaire de la justice sociale et de l'écologie dans un modèle complet de développement durable. Ce dernier se substituerait ainsi au modèle libéral et financier de marché et réengagerait l'Etat, les partenaires sociaux, ainsi que les acteurs territoriaux et associatifs. Il ne s'agit rien de moins que de repenser notre modèle de production.

Plus que les causes de la crise, la défaillance de la finance et l'absence de gouvernance mondiale seraient ainsi les symptômes de l'inadéquation d'un modèle de croissance à bout de souffle. Les inégalités qu'il crée sont ainsi pour partie à l'origine de la crise financière. Comme le remarquait en 2009 le ministre des Finances néerlandais Wouter Bos, « la société capitaliste a besoin d'une discussion sur un nouvel équilibre entre des gains excessifs pour quelques-uns et un énorme déficit pour les masses¹ ».

1. Intervention lors du colloque « Nouveau Monde, Nouveau Capitalisme », organisé par le secrétariat d'Etat à la Prospective, Paris, 8 janvier 2009.

En 2008, deux rapports publiés par l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) et le Bureau international du travail (BIT) proposent pour la première fois une information globale sur l'aggravation des inégalités observée depuis deux décennies au niveau mondial². Désormais, l'OCDE avance un type d'explication proche de celui du BIT, soulignant que « l'inégalité est un enjeu essentiel » : « Une société où il existe une véritable fracture entre les riches et les pauvres court le danger d'un accaparement du pouvoir politique entre les mains d'un petit nombre de citoyens fortunés. Une inégalité croissante des revenus a également un prix économique : le gaspillage des ressources humaines avec l'exclusion d'une forte proportion de la population³. » La modification récente du partage de la valeur ajoutée, défavorable aux salariés, a deux conséquences clés dans le déclenchement de la crise : elle contribue à la constitution de bulles financières, par l'augmentation des profits non investis, et au surendettement des ménages qui veulent maintenir leur consommation et ne peuvent compter sur la redistribution des fruits de la croissance (d'autant plus qu'ils subissent la précarisation de l'emploi). Ces déséquilibres majeurs qui ont conduit à la crise américaine de 2007 se propagent ensuite dans le monde entier⁴. La baisse de la part salariale dans les pays de l'OCDE en tendance longue (depuis le début des années 1980) a comme contrepartie la montée de la part affectée aux dividendes, comme le montre très clairement le tableau ci-contre.

2. BIT, *World of Work Report 2008. Income Inequalities in an Age of Financial Globalization*, Genève, 2008 ; OCDE, *Croissance et Inégalités. Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, Paris, 2008.

3. OCDE, *op. cit.*

4. Artus, P., « L'équilibre macroéconomique du Monde », Natixis, Special Report, octobre 2009.

Le ciseau entre salaires et dividendes⁵

France 1982-2008	1982	2008	Variation
Salaires	74,2	65,1	- 9,1
Dividendes	3,2	8,4	5,2
Profits nets de dividendes	22,6	26,5	3,9
Allemagne 1991-2008	1991	2008	Variation
Salaires	66,6	57,6	- 9,0
Dividendes	14,9	20,9	6,0
Profits nets de dividendes	18,5	21,5	3,0
Royaume-Uni 1987-2008	1987	2008	Variation
Salaires	72,4	73,8	1,4
Dividendes	9,2	17,3	8,4
Profits nets de dividendes	18,5	8,8	- 9,7
Etats-Unis 1982-2008	1982	2008	Variation
Salaires	69,4	65,2	- 4,2
Dividendes	3,1	6,3	3,2
Profits nets de dividendes	27,5	28,5	1,0

en % de la valeur ajoutée. Source : comptes nationaux

Source : Husson, M., *op.cit.*, 2010.

Comme l'analyse Michel Husson⁶, la baisse de la part des salaires a engendré, non une augmentation du taux d'investissement – la thèse dominante était que la modération salariale était indispensable à la restauration de la compétitivité des entreprises – mais une distribution

5. Husson, M., « Le partage de la valeur ajoutée en Europe », in *Revue de l'Ires*, n° 64, 2010/1.

6. *Art. cit.*

accrue des profits non investis, entraînant ainsi dans le même temps un accroissement des inégalités de revenus.

Il n'en reste pas moins que cette crise de nature systémique offre l'opportunité de changer de paradigme économique en associant développement durable et justice sociale. Encore convient-il de considérer que, en l'absence de préoccupation de justice sociale, de volonté de réduire les inégalités, les changements comportementaux liés à la crise écologique ne seront guère soutenables⁷. Dans l'Union européenne, plus de 70 millions de citoyens vivent actuellement dans la pauvreté, et le fossé entre riches et pauvres ne cesse de s'aggraver : 15 % des travailleurs européens ont un salaire mensuel inférieur à 60 % du salaire médian national – autrement dit sont des travailleurs pauvres⁸. L'adoption de nouveaux modes de consommation ne pourra que très difficilement se diffuser à cette population sans transferts spécifiques ciblés sur les plus pauvres.

7. Degryse, Chr., Pochet, Ph., « Changer de paradigme : la justice sociale comme prérequis au développement durable », *Working Paper*, 2009, 2, Institut syndical européen.

8. www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/08/study/tno20081035.htm

UNE CRISE RÉVÉLATRICE DE L'IMPORTANCE DE L'INDUSTRIE

Depuis 2007, on assiste à la prise de conscience aux Etats-Unis et en Europe du rôle stratégique majeur des activités industrielles dans l'économie.

L'industrie demeure à moyen terme un catalyseur d'innovation, d'emploi et de puissance

L'insertion sur les marchés mondiaux est une des clés de la sortie de crise. Les pays innovants, bien dotés en capital humain et disposant d'une solide base de production matérielle et immatérielle exportable possèdent un avantage compétitif certain et sauront soutenir financièrement cette insertion. Dans la perspective d'une nouvelle hiérarchie économique mondiale, l'importance du secteur industriel est déterminante, et en premier lieu, pour sa corrélation avec l'effort engagé en recherche et développement (R&D). L'industrie concentre en effet 80 % de la recherche et de l'innovation technologique, et les externalités positives des bassins industriels créent des emplois de plus en plus qualifiés, et donc mieux rémunérés. Les gains de productivité dégagés permettent en outre d'alimenter la croissance grâce à des effets d'entraînement sur l'économie. A l'inverse, de moindres gains de productivité induisent une croissance de long terme inférieure, et donc des difficultés pour réduire les taux d'endettement publics et privés. De

plus, le recul des activités industrielles françaises, en réduisant notre capacité à exporter, accroît notre difficulté à équilibrer la balance commerciale.

La performance de notre industrie conditionne notre puissance économique, et par conséquent notre capacité de rayonnement européen et mondial. Les grands pays développés (Allemagne, Japon, Etats-Unis, voire Corée du Sud), mais aussi les nouvelles économies à la croissance rapide (Chine, Inde, Brésil...) font ainsi le choix d'une solide assise industrielle et utilisent cet atout autant dans la compétition économique mondiale que comme manifestation d'une capacité d'influence géopolitique. C'est pourquoi limiter l'économie française aux services constituerait une erreur stratégique et un mauvais calcul économique, en la privant des fruits de la complémentarité entre activités de service et activités industrielles.

Quatre défis stratégiques pour les entreprises dans la crise

Les choix de spécialisation et les modalités de financement de l'investissement des entreprises seront décisifs pour que nos économies retrouvent un sentier de croissance durable. Mais, au-delà des symptômes les plus apparents, le mode de résolution de cette crise dépasse très largement le cadre de la régulation financière. Son dénouement exige notamment une action volontariste et de longue haleine sur la sphère productive :

- une nouvelle articulation entre les secteurs de la finance et ceux de la production doit impérativement émerger dans les prochaines années ;
- l'hétérogénéité des systèmes de production et les forces de divergence réelle qui agissent sur les économies à l'échelle internationale et européenne placent au premier plan la question du poids de l'industrie, ou plus largement des secteurs produisant des biens et des services exportables dans nos économies développées ;
- les économies doivent aujourd'hui relever le double défi de la soutenabilité sociale et environnementale de leur modèle de développement ; elles doivent renouveler leur modèle d'accumulation, repositionner leur offre et, dans une certaine mesure, réinventer leur spécialisation.

Ces constats ouvrent la voie à quatre problématiques touchant à la sphère productive.

Les enjeux propres à l'industrie bancaire

Au-delà des multiples enjeux déjà évoqués et soulevés par la crise quant à la régulation du secteur financier, le secteur bancaire pose également de véritables problématiques d'économie industrielle. Seule leur prise en charge permettra de sortir de la collusion toujours possible entre experts, législateurs et dirigeants.

Le financement de l'économie productive n'aurait jamais dû cesser de constituer la fonction première des institutions financières. Leur taille est ici facteur d'aléa moral : « *too big to fail* », elles concentrent

impunément les risques et mettent en péril l'ensemble du système par l'interdépendance des bilans financiers. Pour parer à ce travers, la limitation de la taille des banques et la compartimentation du secteur permettraient de créer des pare-feu utiles en cas de crise localisée. Elles remédieraient également aux limites logiques de la régulation pour prévenir les crises systémiques. L'augmentation du ratio prudentiel avec la taille de l'institution ou le plafonnement de la détention d'actifs sont des exemples de solutions simples que l'on pourrait opposer à ce qui représente un biais de concurrence, à savoir la quasi-garantie d'être secouru.

De nombreux économistes mettent à présent en cause l'abrogation du *Glass-Steagall Act* de 1933, qui avait durant près de soixante-dix ans organisé la séparation des banques de détail des banques d'investissement. En permettant la création de *holdings* financières combinant les différents métiers de banque, le *Gramm-Leach-Bliley Act* de 1999 a ouvert la voie à la fragilisation du système tout entier par la diffusion facilitée du risque.

La *Volcker Rule* interdisant le trading pour compte propre des banques marque la volonté d'un retour à l'esprit du *Glass-Steagall Act*. Mais elle fait face à une opposition nourrie des grandes banques et de la majorité républicaine au Congrès, qui s'appuie sur l'argument d'un affaiblissement de la rentabilité des banques américaines et d'une possible perte de compétitivité.

Les enjeux de spécialisation face à la montée des pays émergents

L'industrialisation rapide et le rattrapage économique des pays émergents ont des effets ambigus sur la croissance mondiale. D'une part, leur demande intérieure permet de tirer la croissance des pays déjà développés qui exportent des produits de moyenne et haute technologie. Mais cet effet positif est contrebalancé par les forts déséquilibres introduits sur le marché monétaire mondial par les dérèglements des changes et sur la structure des économies industrialisées traditionnelles. Grâce à leur taille, ces pays-continent (Chine, Brésil, Inde) possèdent des avantages comparatifs importants : une main-d'œuvre peu qualifiée nombreuse et peu coûteuse (« l'armée de réserve »), un marché domestique considérable. La concurrence sur les biens à fort contenu en travail peu qualifié pèse à la baisse sur les salaires et le volume de travail des moins qualifiés dans les pays avancés. Cela participe à leur désindustrialisation et à la mise en cause des compromis sociaux qui s'y étaient développés (à l'exception notable des pays scandinaves, très ouverts au commerce international mais pourvus de niveaux d'assurance sociale élevés).

L'idée que le dynamisme des pays émergents accélérerait, dans un jeu à somme positive, le redéploiement de la production vers les segments à forte valeur ajoutée dans les pays développés dits « à la frontière technologique » commence à être prise en défaut par le positionnement des pays émergents sur les produits finis et semi-finis intenses en R&D. C'est pourquoi les pays développés n'ont plus d'autre choix que de monter en gamme et d'investir dans les segments de production à forte intensité technologique. La poursuite du

basculement des capacités industrielles des pays avancés vers les pays émergents enracerait les déséquilibres de paiements courants gigantesques qui sous-tendent la croissance mondiale depuis dix ans, les *global imbalances*. Cette asymétrie est une des sources principales de l'instabilité financière actuelle et de la dégradation de la qualité des actifs financiers émis par les pays développés. Or, si ces enjeux sont compris (stratégie de Lisbonne reprise dans le cadre stratégique « Europe 2020 » adopté par la Commission européenne), les moyens manquent à la concrétisation des objectifs.

La réindustrialisation comme parade à la dualisation croissante entre le centre et la périphérie de l'Europe

L'instabilité financière en Europe illustre la faillite d'un modèle de développement et de convergence de la zone euro. De fait, la concurrence commerciale et fiscale aiguë au sein de l'Union tend à renforcer l'hétérogénéité productive en Europe et à désavantager les pays du Sud. Ces derniers ne parviennent pas en effet à mettre en place des secteurs producteurs compétitifs, tandis que ceux du Nord se renforcent.

L'Europe, qui n'était pas l'épicentre financier de la crise mondiale, en est devenue paradoxalement le maillon le plus vulnérable. Maintenant que les Etats se sont substitués aux agents privés défaillants pour soutenir la demande globale, renflouer certains intermédiaires financiers et jouer leur rôle d'assureur, ils risquent la crise de la dette souveraine. Armés de la fiscalité, ils sont censés supporter un endettement plus élevé, pouvoir assurer les échéances à moindre coût

en période de crise et organiser le désendettement de façon moins chaotique que les agents privés. Leur action contracyclique protège notamment des capacités de production rentables à long terme les compétences rares et les secteurs innovants vulnérables que la crise pourrait détruire de façon irréversible.

Les marchés sanctionnent d'ailleurs en réalité l'endettement cumulé des agents privés et publics, c'est-à-dire celui de la nation tout entière. En cas de défaillance des agents privés, l'Etat fait office d'assureur en dernier ressort et la dette incombe *in fine* à la collectivité.

La faiblesse des forces productives à la racine du surendettement

Lorsque l'on recherche les racines de la tendance à l'endettement non soutenable de certains Etats européens, les enjeux réels de compétitivité des firmes et de spécialisation apparaissent avec évidence. L'empilement des dettes résulte de la dégradation des balances des paiements de certains pays de la zone euro. De multiples travaux attestent de l'intensification des problèmes de compétitivité depuis 2005, avec en toile de fond une forte disparité des performances en matière de productivité et de coûts en Europe. L'asymétrie des balances des paiements en Europe prolonge celle de plus en plus poussée entre les pays qui ont conservé une base industrielle à fort potentiel d'exportation et les pays qui déversent leur main-d'œuvre dans des services faiblement créateurs de valeur ou dans la construction. La désindustrialisation n'est que pour partie le résultat de la montée en puissance de l'offre à faible coût des produits de moyenne gamme et de moyenne technologie de la part des pays émergents.

Une montée en puissance de l'Allemagne au détriment d'autres Etats européens

Notre industrie paraît menacée d'un côté par la qualité allemande (dont les exportations expliquent la plus grande partie de notre décrochage européen) et par les pays émergents, qui bénéficient de faibles coûts et de rapides transferts de technologie. Parmi les pays développés, la capacité à réinvestir les excédents financiers conduit à des divergences de productivité qui pèsent à leur tour sur les marges des entreprises exportatrices, ce qui renforce le caractère cumulatif des déséquilibres. Dans un climat de crise financière, les contraintes de crédit jouent à leur tour pour limiter le financement des secteurs innovants et introduire des discriminations entre les économies.

A défaut d'une action sélective et discrétionnaire en faveur des secteurs d'avenir, le risque est que l'Etat maintienne, par des transferts publics durant la phase de relance, des surcapacités au détriment d'investissements plus rentables. *A contrario*, en phase de consolidation budgétaire, à défaut d'un soutien sélectif, les jeunes entreprises avec peu d'assise financière pourront pâtir du ralentissement de la croissance. A l'inverse des thèses schumpeteriennes, de nombreuses études ont ainsi montré le caractère nocif des crises pour la régénérescence du tissu productif. Dans le contexte de rigidité des prix européens, les politiques de consolidation budgétaire sont de surcroît particulièrement pénalisantes pour la croissance.

L'érosion de la base industrielle et le chômage rendent plus difficile pour les Etats le rétablissement des finances publiques, tandis

que la dégradation du potentiel d'exportation des pays périphériques d'Europe entretient la montée des déséquilibres des paiements. Le résultat du désendettement public sera très probablement une augmentation des besoins de financement des entreprises, à déficit courant inchangé, et un transfert de dette s'opérera entre public et privé, créant son cortège de faillites et de chômeurs.

Ainsi, un nombre croissant d'agents sera exposé à un risque de solvabilité ou de liquidité au sein des régions déficitaires, rendant régulièrement insuffisants les instruments assurantiels. Le Fonds européen de stabilité financière (FESF) a d'ailleurs été reformaté trois fois depuis sa conception il y a un an. De véritables stratégies de réindustrialisation aux plans national et européen s'avèrent donc indispensables et la résorption des déséquilibres nécessitera la mobilisation de transferts financiers interrégionaux plus importants. Le rééquilibrage des besoins et des excédents de financement nationaux ne pourra se faire en Europe sans une stratégie de répartition géographique de la production et une action coordonnée pour faciliter l'ajustement des coûts et des prix relatifs.

Un risque majeur : répondre à la menace concurrentielle par la paupérisation du système

Le danger est de construire un ajustement par les coûts. L'Allemagne a doublé en quinze ans la part de ses exportations dans son produit intérieur brut (PIB) en même temps qu'elle menait une politique de modération salariale et de réduction des services publics. La France est le deuxième pays après la Grande-Bretagne en termes de perte de

parts de marché. Il est important de revenir sur cette histoire, car elle pèsera d'un poids considérable sur les arbitrages du futur.

L'Allemagne bénéficie d'un mode d'insertion très spécifique dans la division internationale du travail. La compression des coûts de production s'appuie sur celle des coûts intermédiaires, sur une gestion extrêmement active de la chaîne de sous-traitance par les groupes internationalisés et sur une modération des coûts fixes, notamment ceux du bâtiment. Le recul relatif des parts de marché françaises à l'exportation s'explique par les options stratégiques de redéploiement de la chaîne de valeur prises par les grandes entreprises allemandes. L'Allemagne a « externalisé » certaines phases intermédiaires de production et exercé une pression à la baisse sur les salaires, mais maintenu chez elle la phase finale d'assemblage et les segments de fabrication sophistiquée (à forte valeur ajoutée)⁹. L'industrie automobile est emblématique de ce redéploiement : ce secteur explique à lui seul plus du quart de la dégradation de la balance commerciale française.

Cette stratégie s'est accompagnée d'une forte amélioration de la rentabilité des entreprises allemandes et d'une dégradation relative de la rentabilité hexagonale : le pouvoir de contrôle des entreprises allemandes augmente au détriment des entreprises françaises. Le risque

9. La stratégie de sous-traitance des entreprises vers les économies périphériques des pays d'Europe centrale et orientale à faible coût depuis quinze ans et des autres pays émergents depuis cinq ans (surtout d'Extrême-Orient) a conduit à un double mouvement de montée concomitante des exports et des imports (dont le poids dans le PIB allemand a presque doublé en dix ans). Le taux d'exportation (de biens et services) de ce pays est passé de 24 % du PIB en 1995 à plus de 47 % en 2008, le taux d'importation augmentant dans des proportions équivalentes. Les mêmes taux pour la France, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne ont dans l'ensemble stagné autour de 20-26 %.

que l'Europe périphérique et, à plus long terme, l'industrie française ne basculent progressivement dans la sous-traitance des groupes allemands est donc réel. Mais la France ne pourra rééquilibrer sa relation à l'Allemagne sur le seul ajustement salarial. Les excédents allemands procèdent du jeu cumulé de la baisse des coûts intermédiaires et de structure, d'une augmentation des termes de l'échange et de la modération salariale. Agir sur un seul levier induirait une rigueur salariale encore plus forte que celle que vient de connaître l'Allemagne.

S'appuyer sur la zone de la Méditerranée occidentale en déployant une stratégie de compétitivité fondée sur l'innovation pourrait en revanche s'avérer une stratégie forte et payante pour la France.

Un nouveau compromis social pour bâtir les activités et les filières d'un développement durable

S'orienter vers un modèle de développement durable implique une évolution des comportements de consommation, ainsi que des modes de production et de distribution. Dès lors, les enjeux industriels sont lourds et indissociables d'un nouveau compromis social.

L'amélioration de l'efficacité énergétique de certaines filières polluantes, notamment liées à la construction et au transport, passe par un renouveau technologique, dont certains pays seront de simples utilisateurs, tandis que d'autres seront à la fois producteurs et utilisateurs. Les États joueront un rôle clé dans cette mutation des

secteurs et sur le positionnement des économies nationales, à travers l'orientation des choix individuels (normes et fiscalité), mais aussi l'investissement public.

Ne nous leurrions pas néanmoins : la technologie ne suffira pas. De nouveaux comportements de consommation seront indispensables, et cette transformation implique une forte équité dans la distribution des revenus. Une consommation plus « verte » signifie en effet une montée en gamme vers des produits et services plus coûteux : les plus faibles revenus buteront alors sur une contrainte financière forte. Avant crise, la problématique de la consommation contrainte soulignait déjà qu'une part de plus en plus étroite de la consommation des ménages était « arbitrable » : ainsi des dépenses de logement, de transport, d'énergie. Cette proportion était de surcroît particulièrement élevée pour les ménages les plus modestes. Or, c'est pour ces ménages que les rendements énergétiques sont souvent les plus mauvais et que l'évolution des normes pèse le plus.

Entre une économie du *hard discount* à forte densité en produits importés et à fort contenu carbone et celle de la qualité à haut rendement énergétique, un nouveau compromis social, aussi puissant que celui des Trente Glorieuses, et de nouveaux champs de socialisation des dépenses sont nécessaires. La mise à niveau du parc ancien, la réduction des distances entre lieu de résidence et lieu de travail, l'adaptation des infrastructures aux nouveaux modes de déplacement et d'approvisionnement énergétique, par exemple, ne pourront être engagés sans une mutualisation forte de ces dépenses.

Mais cette crise systémique nous offre l'opportunité de nous diriger vers un paradigme économique associant développement durable et justice sociale. Sans la préoccupation de justice sociale, de réduction des inégalités, les changements comportementaux liés à la crise écologique ne seront guère soutenables. La croissance et la compétitivité ne peuvent constituer l'unique grille de lecture de l'action publique dont doivent découler les volets social et environnemental. Les termes traditionnels doivent être inversés : ce n'est plus la croissance qui permet de prendre en compte l'environnement et le social, c'est la mise en avant de la promotion de la cohésion sociale et de la protection de l'environnement qui peuvent créer les conditions d'une société durable.

LA FRANCE DISPOSE D'ATOUS POUR ABORDER LES TRANSFORMATIONS DE LA PRODUCTION

La confiance en notre modèle social d'économie mixte a été profondément mise en cause par la mondialisation. C'est pourtant de notre capacité à maintenir ce pacte social que dépendra la possibilité d'opérer la transformation de la production. Si l'on peut déplorer l'absence anxiogène de discours positif sur les transformations actuelles, il faut néanmoins tâcher de mettre en valeur points forts et permanences, qui valident des pans essentiels du pacte social français et des options stratégiques des grandes entreprises.

Un compromis social favorable à la compétitivité de l'économie

Le « modèle français », qui comprend une forte socialisation des risques et un choix de politiques généreuses en matière de santé, d'éducation, de politique familiale, a été l'objet d'une certaine réhabilitation depuis la crise, pour le rôle d'amortisseur qu'il a pu jouer. Néanmoins, sa pérennité constitue un réel enjeu pour les finances publiques et la compétitivité des territoires.

Moins d'Etat-providence, plus de déséquilibres mondiaux

Les déséquilibres globaux de l'épargne disponible (surendettement des ménages américains, espagnoles, britanniques, irlandais... et

trop-plein d'épargne asiatique) proviennent des dysfonctionnements des systèmes d'assurance (collective ou individuelle) et ont fait le lit de la crise actuelle. Ainsi, l'absence de marché domestique chinois pour l'acquisition de titres a favorisé la recherche de rendements sur les marchés internationaux. La décrue des taux d'intérêt qui en a résulté a en effet entretenu l'essor du crédit, déjà alimenté par le faible degré d'assurance collective et la montée des inégalités dans les pays anglo-saxons. Ce sont donc les systèmes assurantiels et de redistribution qui sont à mettre en cause. De plus, les effets de richesse induits par la décrue des taux ont conduit à surestimer le degré de préparation des retraites dans les pays dotés de systèmes par capitalisation. Avec des plus-values sur les titres dégagant un rendement moyen sur les actions voisin de 15 % entre 1990 et 2000, les avoirs dans les fonds de pension s'apprécient sans le moindre effort d'épargne.

Un discours autodestructeur

La pédagogie de la réforme n'a eu de cesse depuis quinze ans de déprécier le modèle de régulation français et la soutenabilité financière de ses options sociales. La crise a néanmoins porté un rude coup aux modèles qui servaient à disqualifier le modèle hexagonal et peut conduire à une circonspection vis-à-vis de cette tendance à concevoir la réforme comme l'importation de bonnes pratiques. Si cette ouverture régénère la tendance aux approches excessivement « ethnocentrées » de l'administration française, son systématisme traduit aussi une forme de déroute de la pensée. La sagesse conduirait à renouer avec le précepte « connais-toi toi-même » pour concevoir une action politique originale et appropriée.

La crise amène en effet à jeter un regard nouveau sur la question des inégalités « soutenables » et sur le rôle de l'Etat en matière de redistribution et d'assurance des risques. Les défis institutionnels se révèlent de bien plus grande ampleur dans les pays anglo-saxons que dans les pays dotés d'institutions sociales fortes. Dans le cas américain, par exemple, le mode de gouvernance actionnarial a probablement participé au délitement d'un système de solidarité et de protection qui s'était institué au sein des entreprises, sans que l'Etat ne prenne véritablement le relais. C'est cet équilibre entre la protection de l'entreprise et de l'Etat qui est à rebâtir. Dans une optique d'équilibre de long terme des finances publiques, le potentiel de hausse des dépenses sociales s'avère moindre dans les économies disposant d'un haut degré de mutualisation des risques. Les pays qui connaissent des taux élevés (supérieurs à 25 %), comme la France, la Suède, le Danemark, sont en définitive moins exposés à des hausses futures.

L'équilibre à long terme des finances publiques dépend aussi de façon cruciale de la dynamique démographique, et notamment des charges futures ou des pertes de recettes afférentes au vieillissement. Plusieurs études permettent d'anticiper les charges qui attendent les Etats développés à long terme, notamment les dépenses sociales supplémentaires dans des sociétés vieillissantes. Les récentes projections de la Commission européenne en la matière soulignent que les pays européens connaissent des situations très inégales concernant le financement de leurs dépenses futures¹⁰.

10. European Commission, *Sustainability Report*, 2009.

La France, dont la part des dépenses sociales dans le PIB en 2010 figure parmi les plus élevées des pays de l'OCDE, devrait connaître, à cause du vieillissement de sa population (et à législation constante), une augmentation de ses dépenses sociales de 2,2 points de PIB d'ici à 2060, soit parmi les plus faibles. Les ajustements prévisibles sont de cinq points en Allemagne, sept au Royaume-Uni, neuf en Espagne et en Irlande, seize en Grèce, dont plus des deux tiers seraient imputables aux retraites pour ces trois Etats. La France se caractérise par un assez bon consentement à payer l'impôt, en contrepartie de services collectifs, et a organisé sa santé, son éducation et son système de retraites sur des financements pérennes. L'équilibre de long terme des régimes reste certes à bâtir, mais l'ajustement demeure dans des ordres de grandeur maîtrisables. En cela, la France se différencie d'autres pays qui ont pris en charge la solidarité intergénérationnelle sur la ressource instable des rendements financiers et organisé un accès payant à la santé et l'éducation en contrepartie d'un recours élargi au crédit personnel qui s'est avéré intenable.

Un socle social protecteur

Ce socle social protecteur est à l'origine d'un cercle vertueux démographique qui fait défaut à d'autres économies et permet d'envisager sans précarité excessive les coûts inhérents à l'éducation et au développement des enfants. Cette perspective autorise les entreprises à concevoir le marché français comme un marché en croissance attractif à moyen terme.

Le cadre institutionnel français de l'économie mixte constitue de surcroît un creuset plutôt favorable à une transition vers un mode de développement durable, qui ne sera pas assurée sans une impulsion publique et sans la mutualisation de certaines dépenses. Les États devront mettre en place un certain nombre de transferts, initier des investissements collectifs, engager une nouvelle politique d'aménagement du territoire, stimuler l'innovation. Les ménages en particulier butent sur des problèmes de myopie, sur l'imperfection du marché du crédit, sur des défauts d'information. Par conséquent, même si un investissement d'isolation thermique leur est favorable du strict point de vue de la rentabilité économique, il ne sera pas engagé. Le système de taxe peut certes orienter les comportements en majorant les prix des biens qui dégradent l'environnement. Mais les comportements ne seront que partiellement modifiés.

L'observation des classements internationaux confirme d'ailleurs que les pays du nord de l'Europe, à culture étatique et à forte tradition redistributive, disposent d'un temps d'avance en matière de politique de l'environnement.

Des grands groupes, une force de frappe clé pour demain

Aujourd'hui, 56 % de l'emploi marchand hexagonal se rattache à un groupe français ou étranger. La force de frappe des champions dont nous disposons dans la plupart des secteurs économiques est majeure. Quarante grandes entreprises françaises figurent en effet dans le top

500 mondial, ce qui nous place certes derrière les États-Unis, la Chine et le Japon, mais devant l'Allemagne et la Grande-Bretagne. Ces positions sont d'autant plus intéressantes que certaines de leurs activités et compétences sont orientées vers de grands besoins du futur : la santé, l'environnement, le vieillissement de la population, l'eau, par exemple. Ceci ne doit rien au hasard : ces multinationales bénéficient depuis plusieurs décennies d'un environnement caractérisé par un tissu d'entreprises sur le territoire national aux compétences très diversifiées, d'une expérience acquise dans la croissance externe, de l'appui de l'État. Ce dernier joue un rôle clé à la fois avec sa diplomatie commerciale (les grands contrats), en accompagnant ces groupes dans leur internationalisation, en leur ouvrant de nouveaux marchés comme celui des services collectifs (Suez Environnement, Veolia Environnement), en les sauvant même dans certains cas (Renault dans les années 1980, Air France dans les années 1990, Alstom dans les années 2000).

La France est le deuxième investisseur à l'international au monde, le premier au prorata de son PIB. Ce déploiement permet à ses entreprises de capter une part de la demande mondiale à travers des productions sur place, sans que cela ne soit décrit dans la balance commerciale. Si des travaux empiriques indiquent que les entreprises qui s'internationalisent préservent davantage l'emploi sur le périmètre national ou font davantage de recherche et d'innovation, il n'en reste pas moins que les stratégies de pure optimisation fiscale ou d'évasion réglementaire ou sociale doivent être pénalisées, tout comme les abus de position dominante à l'égard des sous-traitants, qui s'accroissent depuis le déclenchement de la crise financière de 2007.

La diversité des stratégies et l'importance de la mise en réseau signalent que la croissance organique ne peut plus être conçue comme la seule forme de développement véritablement productrice de richesse, tandis que la croissance externe serait au mieux neutre (rachat de structures existantes), voire destructrice (synergies). Les entreprises de demain seront à la fois plus locales et plus internationales. Une économie conçue exclusivement sur la proximité semble en première approche plus riche en emplois et moins « carbonée », mais buterait sur un problème de soutenabilité de long terme : faible niveau de productivité globale, forte proportion de la demande solvabilisée par l'Etat (dégrèvements de charges, en particulier). L'économie manquerait de moteurs endogènes. Différente de la stratégie allemande d'approvisionnement à l'étranger par le circuit des sous-traitants, la stratégie française de production à l'étranger pourrait *in fine* s'avérer gagnante, lorsque les coûts salariaux convergeront dans les économies périphériques. Une question de fond doit être posée : comment faire en sorte que cette force de frappe de la France soit davantage au service de son développement de demain ?

> PROPOSER

Un nouveau modèle de production pour la France

SOUTENIR LA CRÉATIVITÉ ET LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Sortir de la crise par le haut exige de retrouver une croissance fondée sur nos ressources propres et sur la principale richesse dont nous disposons : notre capital humain. Seul son développement permettra de redonner du sens au travail, en faisant des individus les acteurs de leur parcours professionnel et de l'organisation de leurs conditions de travail. En rétablissant la confiance, des politiques de développement adaptées sont de nature à encourager la créativité et à soutenir l'avènement d'une économie de l'innovation plus compétitive. L'apprentissage de la créativité et des valeurs de l'entrepreneuriat sont à cultiver dès la formation initiale.

Faire le choix de la créativité et du développement humain

La France et l'Europe font face à deux défis. D'une part, pour assurer leur place dans le nouvel ordre planétaire, elles doivent renforcer leur compétitivité tout en intégrant les enjeux du développement durable. D'autre part, elles sont touchées par une crise sociale profonde, liée à l'évolution du travail et des modes de production qui provoquent chômage, précarité, inégalités et exclusions sociales. En France, les solutions développées jusqu'ici sont insuffisantes, car elles opposent contraintes internationales et progrès social, sans aborder de front la question fondamentale, celle d'un nouveau modèle de croissance endogène fondée sur notre potentiel humain.

A l'échelle planétaire, le capital immatériel, accumulé sous forme de connaissances, de brevets, de marques, de savoir-faire humain, vaut désormais davantage que le capital matériel, machines et immeubles. Difficile à comptabiliser avec les normes classiques, sa valeur peut être approchée à travers l'écart croissant entre la valeur comptable des entreprises et leur valeur en bourse. Apple est ainsi devenu au mois d'août 2011 la plus grosse capitalisation boursière mondiale devant Exxon et PetroChina. Google fait partie des vingt plus grandes et a pu, l'été dernier, s'offrir la division mobile de Motorola.

L'éducation/formation tout au long de la vie, l'innovation sociale et la santé sont des secteurs d'activité pour lesquels l'homme est à la fois le terrain d'application et l'intervenant, le sujet et l'objet du travail.

Pour cette raison, ils joueront un rôle central en matière de croissance durable. Une humanisation croissante du capitalisme est en jeu, à la fois dans les processus et la finalité du travail. Cela n'exclut pas qu'il faille se battre contre l'exploitation et l'aliénation qui se développent aujourd'hui tout au long des chaînes de valeur. Certains pays européens, notamment scandinaves, ont commencé à s'engager avec un certain succès dans cette voie du développement humain. Même si leurs spécificités nationales (population et taille réduites) facilitent des mutations qui ne touchent pas, comme en France ou en Allemagne, des pans entiers de leur économie, ces pays illustrent une possible conciliation entre l'insertion dans l'économie mondiale et des systèmes sociaux de qualité. De la même façon, nous sommes persuadés que les performances récentes de l'Allemagne tiennent beaucoup à la qualité de son système de relations professionnelles et à une forte cohésion sociale. Ce meilleur dialogue social est permis par le partage négocié des gains de productivité.

Notre propos n'est pas de copier ces exemples. Encore une fois, les solutions mises en œuvre ne sont pas universelles et ne peuvent tenir lieu de modèles. Elles résultent chacune d'une histoire, d'un système socio-économique, d'une culture. En revanche, l'analyse montre que la créativité et le développement des personnes sont au cœur de ces expériences positives qui engagent ces pays sur la voie de l'économie d'innovation. Qu'en est-il pour notre pays actuellement ?

Une France insuffisamment créative

La capacité de création française, réelle et mondialement reconnue (comme en témoignent les industries de la mode, du cinéma ou du design), rencontre des limites de plus en plus fortes. La première de ces limites concerne les médiocres performances françaises en matière d'innovation technique et technologique, qui ont fait l'objet de rapports multiples, de propositions nombreuses et de mesures législatives et réglementaires conséquentes.

Le poids de la dépense intérieure de R&D dans le PIB a diminué en France (2 % en 2008), surtout dans le secteur privé, la dépense publique restant relativement stable. Le volume des dépenses de recherche de nos entreprises stagne depuis dix ans et nous place au seizième rang mondial. L'intensité en R&D des entreprises françaises est de 1,27 % contre 2,01 % aux Etats-Unis en 2008, la progression de ces dépenses étant deux fois plus faible sur notre territoire qu'aux Etats-Unis sur les quinze dernières années. La France est ainsi devenue le cinquième pays pour le dépôt de brevets, derrière les Etats-Unis, le Japon, l'Allemagne et, depuis 2007, la Corée du Sud. La détérioration de notre solde commercial en Europe et sur le plan mondial porte la marque de ces différents reculs.

Depuis dix ans, différentes mesures et réglementations ont été mises en œuvre pour inverser la tendance : la loi Allègre sur l'innovation et la recherche en 1999, le statut de Jeune Entreprise innovante (JEI) en 2004, le crédit d'impôt recherche (CIR), créé en 1983 et modifié en

2004, 2008 et 2011, la ratification de l'accord de Londres sur le régime de traduction des brevets, la création d'Oséo par fusion de l'Agence nationale de valorisation de la recherche (Anvar) et de la Banque des PME en 2005, le développement de prédiagnostics de propriété industrielle de l'Institut national de la propriété nationale (INPI) gratuits pour les petites et moyennes entreprises (PME), la déduction fiscale de la loi TEPA (loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, appelée communément « bouclier fiscal ») en 2007, le statut d'auto-entrepreneur en 2008.

La plupart des analyses concordent sur les mérites et les dérives des législations qui ont été mises en place. Le statut de JEI a donné de bons résultats en matière de création d'entreprise, d'embauche de chercheurs, de nouveaux projets et d'investissement en équipements R&D. Si le statut d'auto-entrepreneur a simplifié la création d'entreprises, il constitue aujourd'hui un régime fiscal discriminatoire à l'égard des artisans et commerçants, qui créent pourtant de la valeur. Il est urgent d'en établir un bilan et d'en encadrer l'utilisation. Les avantages fiscaux de la loi TEPA font partie des dispositifs censés financer les « jeunes pousses » et le développement des très petites entreprises (TPE) et PME innovantes. En fait, trop souvent les investisseurs adoptent un comportement opportuniste en privilégiant la rentabilité des entreprises plutôt que leur caractère innovant. Ils constituent finalement une niche fiscale peu orientée vers l'innovation technologique.

Enfin, le CIR est une bonne mesure à condition de le réorienter fortement. Aujourd'hui, la plus grande partie des sommes allouées est

captée par les grandes entreprises, même si, en nombre de déclarations, les PME sont majoritaires et ont particulièrement bénéficié de la forte croissance du CIR depuis 2007. Surtout, l'effet de levier sur les investissements propres des entreprises est très faible : la très forte augmentation des fonds distribués s'est accompagnée d'une réduction de l'investissement des entreprises. Il est donc urgent de réorienter cet outil vers les financements des PME et, parmi celles-ci, de celles qui investissent dans l'innovation technologique. Pour les grands groupes, le bénéfice des aides pourrait être corrélé au maintien sur le territoire français des centres de R&D et des investissements technologiques financés.

D'autres dispositions méritent d'être mises en avant pour donner un nouveau souffle à l'innovation technologique française. Un certain nombre d'entre elles concernent la valorisation de la recherche technologique : créer une bourse de brevets pour valoriser les brevets dormants et stimuler la production de nouvelles technologies et de procédés inédits, doter l'INPI d'un fonds pour la traduction des brevets en français à destination des PME et TPE, créer une académie des inventeurs au sein de l'Institut de France. Le financement de l'innovation par Oséo pourrait être renforcé, par exemple par l'instauration d'un mécanisme fiscal d'amortissement accéléré pour les produits innovants dans les secteurs industriels stratégiques. Au plan européen, la mise en place d'un brevet européen et d'un système juridictionnel européen des brevets, que l'on attend depuis bientôt quarante ans, serait de nature à protéger efficacement sur le plan économique les entrepreneurs-innovateurs de la contrefaçon, à réduire le coût des procédures juridiques en matière d'innovation et à stimuler la créativité.

Ce type de mesures reste néanmoins insuffisant pour que notre pays retrouve la croissance nécessaire au financement de nos systèmes sociaux et à la prise en charge des enjeux du développement durable. D'autres freins, plus fondamentaux, brident aujourd'hui notre créativité collective et ne relèvent pas de l'innovation technologique. Des facteurs culturels, comme un certain immobilisme de la société française, le poids des corporatismes et le refus de remettre en question les situations considérées comme acquises, l'aversion généralisée à la prise de risque et la peur du changement limitent de manière autrement plus importante nos capacités créatives. La confiance dans les liens interpersonnels est plus faible que partout ailleurs en Europe et le pessimisme ambiant joue aussi un rôle considérable. De ce fait, l'acte d'entreprendre et l'esprit d'entreprise sont moins naturels et valorisés qu'ailleurs.

La créativité dépasse l'innovation technologique

La créativité est en réalité un processus beaucoup plus global que l'innovation technologique. On peut la définir comme la capacité d'un individu ou d'un groupe à imaginer, construire et mettre en œuvre un concept neuf, un objet nouveau ou bien à découvrir une solution originale à un problème. La créativité lie donc le concret et l'abstrait, dans une perspective de nouveauté et d'inventivité, et permet de se projeter dans l'avenir de façon positive, que ce soit collectivement ou individuellement. Elle donne alors lieu à différents types d'innovation : l'innovation sociale, l'innovation organisationnelle, l'innovation sociétale.

Pour paraphraser une formule célèbre, la créativité est un état d'esprit. Elle suppose trois attitudes fondamentales que sont la prise de risque, la confiance et la coopération. Sans elles, toute démarche de créativité est condamnée à rester stérile.

Prise de risque

Parce qu'elle recherche la nouveauté et l'invention, la créativité est toujours une remise en cause de l'existant et de l'ordre établi. Toute démarche de création comporte donc la nécessité de prendre un risque, pour aller à contre-courant des pouvoirs en place, dépasser la nature des choses et sortir des sentiers battus. Ainsi, choisir la créativité, c'est réhabiliter le progrès et la volonté de transformer le monde. Cela suppose également de revaloriser la notion de risque dans des sociétés européennes où la recherche de sécurité est devenue centrale.

Confiance

Deuxième attitude indispensable à la créativité : la confiance, qui concilie la prise de risque et le besoin de sécurité inhérent à notre condition humaine. Tout homme est en effet animé par deux pulsions de vie fondamentales¹¹. La première, la pulsion de dépassement, nous pousse à nous surpasser, à créer, à aimer, et fait progresser l'espèce à travers nous. Elle nous incite à prendre des risques, elle s'épanouit individuellement à travers la création et la valorisation de la performance.

11. Chavel, C., *Les Secrets de la joie. Equilibrer ses pulsions de vie*, Eyrolles, 2010.

Au plan collectif, elle existe dans le partage et la recherche du sens. La seconde pulsion est davantage tournée vers l'autoconservation, la satisfaction de nos besoins essentiels. Elle nous porte à maintenir l'existant, elle est liée à la recherche du plaisir et de la sécurité sur le plan personnel, tandis qu'au sein des collectifs, elle revendique le respect des personnes et celui de leur place dans la société. Ces deux pulsions, souvent en opposition, doivent être chacune soutenues pour que les êtres humains soient créatifs.

Le lien entre elles est créé par la confiance (en soi, en l'autre), qui dépend de la reconnaissance (de soi par l'autre). En effet, première expérience humaine, la confiance envers autrui est le fondement de notre construction psychique, celle qui gouverne notre rapport au monde initial. Nous avons absolument besoin de ressentir la confiance en ceux qui s'occupent de nous, de nous sentir en sécurité et reconnus dans ce que nous sommes, pour pouvoir nous construire. Cette confiance initiale va souder nos deux pulsions de vie.

Par la suite, la confiance continue de se fortifier dans la reconnaissance par autrui, c'est-à-dire dans le fait d'être reconnu, dans l'appréciation de notre spécificité et dans la légitimation de notre place dans la société. Cette reconnaissance reste un élément essentiel pour gérer l'équilibre entre les deux pulsions et, si nous ne l'obtenons pas de ceux qui nous entourent, celles-ci peuvent se délier l'une de l'autre, entrer en contradiction et créer des conflits, de la violence, des blocages, intérieurs ou collectifs.

Ainsi, nous nous sommes attachés à réfléchir à la manière dont des politiques pourraient déployer cette reconnaissance d'autrui, cette « expérience fondamentalement positive de l'être humain¹² » qui suscite la confiance, et ce, dans les divers domaines de la société, à commencer par l'éducation, la vie professionnelle et le système productif, pour finalement renforcer la créativité et l'efficacité de notre tissu industriel. La confiance constitue ainsi l'une des conditions essentielles du bon déroulement des échanges économiques et monétaires, tout en affectant la société tout entière, au point que certains auteurs ont pu parler d'une « société de confiance ».

Or, la société française est particulièrement concernée par la crise de confiance. Celle-ci affecte les élites, les responsables et les institutions, mais aussi les liens interpersonnels que nous évoquons dans notre première partie. Dans son livre *Le Capitalisme d'héritiers*, Thomas Philippon a montré combien les relations sociales en France sont caractérisées par l'absence de confiance et à quel point cela réduit considérablement notre compétitivité industrielle. De la même façon, les enquêtes européennes montrent que les Français sont les citoyens qui expriment le plus grand pessimisme s'agissant de l'avenir et la plus faible confiance envers autrui, au contraire des Scandinaves, dont la culture communautaire est forte.

Tout ce qui contribue à construire l'être humain doit être favorisé : le respect des personnes, leur reconnaissance, l'expression du sens des

12. Expression par laquelle Edgar Morin définit l'Amour au sens large.

actions et des projets, le partage de l'information, des ressources et des résultats. Il s'agit de développer un écosystème éthique indispensable à la créativité des personnes et à l'efficacité des groupes, une éthique de vie ou une « psychoéthique » qui équilibre nos pulsions de dépassement et de conservation, dans leur double dimension individuelle et collective.

Coopération

Enfin, la créativité suppose de développer une culture de la coopération. Le champ des connaissances et de l'action est de plus en plus complexe et ne peut plus être appréhendé et maîtrisé par des individus isolés. La création et l'invention exigent certes des intelligences et des sensibilités individuelles, mais les démarches pluridisciplinaires deviennent incontournables. Les cercles de qualité de l'industrie japonaise et du toyotisme, les pôles de compétitivité industrielle sont précisément fondés sur l'institutionnalisation de partenariats entre acteurs issus de mondes différents. Les pratiques coopératives et collaboratives créent en elles-mêmes de la confiance au sein d'un groupe en favorisant le partage d'informations, en faisant émerger un sens commun qui pousse chacun à se surpasser au service du bien commun. Dans certaines circonstances, il est utile que certaines garanties soient apportées, qu'un cadre sécurisé, en particulier sur le plan juridique et financier, soit assuré par les pouvoirs publics.

Prise de risque, confiance, coopération : telles sont les attitudes à développer pour favoriser la créativité nécessaire à un nouveau régime de croissance. Pour y parvenir, il est nécessaire de travailler au développement

personnel et collectif des femmes et des hommes dans les différentes sphères de la société : à l'école, au travail, sur les territoires.

A l'école de la créativité

Bien que l'école soit laïque, gratuite et obligatoire, l'organisation du système éducatif a d'abord été conçue pour sélectionner les meilleurs élèves et fournir à la République ses élites administratives, culturelles, scientifiques, techniques, juridiques et économiques. Si cet élitisme républicain nous permet de nous prévaloir de la grande qualité des cadres dirigeants français, il a ses limites, dont la première est de rejeter chaque année 150 000 jeunes sans aucune qualification. A côté de ce gâchis regrettable, il faut souligner que les meilleurs éléments, ceux qui sont finalement retenus et qui gravissent un à un les plateaux de la colonne éducative, sont ceux qui réussissent les concours et examens, soit ceux qui acceptent ou savent le mieux se conformer aux exigences du système éducatif. Or, le conformisme ne développe pas la créativité.

L'école de la République a donc des progrès à accomplir si elle veut développer la créativité. Pour cela, la reconnaissance et le respect de chaque élève (et des enseignants), quelles que soient leurs origines sociales et culturelles, représentent des priorités afin d'équilibrer l'effet de la sélection. Des fonctions particulières d'appui aux enseignants pourraient être développées, notamment autour de l'aide apportée aux enfants en difficulté à travers les réseaux d'aides spécialisés aux enfants en difficulté (Rased).

Si un certain nombre d'enseignements exigent rigueur et conformisme, une part non négligeable des parcours éducatifs peuvent être introduits par le jeu et des éléments ludiques qui favorisent la créativité. Les enseignants pourraient être sensibilisés à ces approches au cours de modules de formation obligatoires. Le plaisir au travail, aussi bien pour les enseignants que pour les élèves, constitue un élément clé de l'efficacité. Dans le cadre des projets menés par les élèves et par les étudiants, la reconnaissance du droit à l'erreur favorise en outre la prise de risque indispensable au développement de la créativité à l'âge adulte. De la même façon, dans de très nombreux pays étrangers, l'évaluation des connaissances et la notation sont en partie collectives, ce qui développe l'apprentissage du travail en équipe et de la coopération.

Enfin, l'ouverture de l'école et du système éducatif sur la vie économique et le monde professionnel s'est beaucoup améliorée, mais doit être poursuivie. Il existe aujourd'hui des dispositifs qui permettent de sensibiliser les élèves à l'esprit d'entreprise, de déchiffrer le parcours qui mène à la création d'une entreprise de manière concrète et vivante. Ces parcours pédagogiques proposés par des structures d'accompagnement à la création d'entreprise, dans le cadre du dispositif « J'apprends l'entreprise », permettent d'initier les élèves à l'économie réelle en les conduisant à créer leur propre petite entreprise : première formulation du projet, étude du marché et de la concurrence, analyse financière et budget prévisionnel, recherche de financements... Au fil des semaines, l'équipe et son projet avancent, mûrissent, surmontent les doutes. Les données que les élèves doivent prendre en compte ne sont pas fictives ou simulées. Les tendances du marché, les perspectives

de chiffre d'affaires, les exigences légales et administratives sont celles qui prévalent dans l'environnement réel. Pour appréhender au mieux tendances et contraintes, les élèves s'ouvrent au monde et à la réalité des entreprises et du monde économique. Ils apprennent à s'organiser en équipe, à s'engager sur des échéances, mais aussi à s'exprimer clairement, à innover, à se remettre en question. Plusieurs de ces objectifs éducatifs fondamentaux sont difficilement accessibles dans le cadre des multiples exigences des programmes classiques. Par sa transversalité et sa complémentarité entre les différentes disciplines, cette démarche de sensibilisation fournit un terreau fertile. Enseignants et élèves se retrouvent dès lors dans l'aspect le plus riche de leurs rôles respectifs : celui de la construction de l'identité. De tels dispositifs ont été mis en place dans la région Nord-Pas-de-Calais et montrent l'intérêt que présenterait le fait d'introduire des cours pratiques liés à la création d'entreprise dans le cycle secondaire de sciences économiques et sociales, et d'instaurer dans les cursus de formation initiale et continue des enseignants des stages dans des entreprises innovantes.

Les approches pédagogiques interdisciplinaires du collège à l'université pourraient être généralisées en étendant aux classes de troisième et de seconde les travaux pratiques interdisciplinaires actuels de la classe de première. L'organisation chaque année, par exemple à l'occasion de la journée mondiale de la science, d'une « journée portes ouvertes de la recherche » pour les jeunes des lycées serait l'occasion de visiter ainsi des laboratoires et d'entrer en contact avec des chercheurs.

L'insertion des jeunes dans l'emploi est une période qui peut être mise à profit pour développer leur culture entrepreneuriale et leur créativité, grâce au parrainage par des salariés et des fonctionnaires, auxquels serait dispensée une formation ad hoc pour accroître leurs compétences, leur permettre de valoriser professionnellement et socialement cette expérience de parrainage par l'obtention d'un titre professionnel. Pour soutenir la participation de la société civile au parrainage, tout parrain, actif ou retraité depuis cinq ans au plus et accompagnant un jeune vers ou dans l'emploi, bénéficierait d'une incitation fiscale, complétant le crédit d'impôt en vigueur pour le mécénat de compétences.

L'ensemble de ces dispositions serait de nature à renforcer une culture économique et citoyenne qui amène chaque personne, quels que soient sa situation et son parcours, à se reconnaître comme acteur potentiel du développement de son territoire.

Entreprendre pour créer

Hewlett-Packard, Microsoft, Apple, Google, ces exemples le montrent : la créativité économique et industrielle dépend d'abord des entrepreneurs-innovateurs. Visionnaires, prêts à prendre des risques, capables de détecter des opportunités, d'élaborer une stratégie et de transformer une idée ou une invention en une innovation réussie, ils sont les créateurs de nouvelles activités, de nouvelles entreprises, de nouveaux emplois. Ces acteurs essentiels sont encore trop peu

nombreux aujourd'hui dans notre système productif. Un tiers des Français seraient prêts à entreprendre, mais auraient souvent besoin d'un « coup de pouce » pour se lancer dans cette aventure, ou de donner une nouvelle dimension à leur activité, la moderniser, la faire perdurer sur des bases assainies. Un accompagnement de l'entreprenariat par des politiques publiques adaptées pourrait créer un supplément de croissance de 2 à 3 points.

Malheureusement, il reste trop souvent un élément des politiques sociales, dans une perspective de baisse statistique du chômage. L'auto-emploi, c'est-à-dire l'entreprise comme support de la création de son propre emploi, a représenté 82 % de la création d'entreprises en 2000, 87 % en 2008. Il est davantage lié à la crise du salariat et à l'émergence de nouvelles activités dans les services qui privilégient proximité et singularité, qu'à une croissance de la créativité et de l'innovation. Conçu comme le principal moteur de la croissance, le soutien de l'entreprenariat exige d'agir sur trois leviers cruciaux : celui de l'accompagnement des entrepreneurs à travers des réseaux d'entraide, celui de l'accès aux financements et enfin celui des partenariats entre entreprises.

Comparée encore une fois aux Etats-Unis, la France dispose de trop peu de *business angels*, ces « bonnes fées des affaires » qui soutiennent les jeunes entrepreneurs. Ils sont aujourd'hui un peu moins de 10 000, dont la moitié regroupée dans une petite centaine de réseaux, soit 200 fois moins nombreux qu'aux Etats-Unis. La difficulté du développement des entreprises innovantes vient bien sûr du financement, mais aussi du fait que les investisseurs potentiels pourraient porter atteinte

à leur indépendance, sans forcément les accompagner dans le développement de leur activité. Dans le cadre des réseaux qu'ils organisent, les *business angels* apportent une double solution : ils insèrent l'entrepreneur qui démarre ou le porteur d'un projet dans un réseau regroupant d'autres entrepreneurs qui l'accompagnent, partagent leurs compétences et leurs expertises, enrichissent l'analyse de son projet pour éviter les erreurs. Ce réseau comprend également des investisseurs avec qui entrer en relation. Cette complémentarité compétences/financement du réseau dope la créativité de notre tissu productif.

En retour, ces structures, comme le Réseau des boutiques de gestion, favorisent la création d'emplois par l'accompagnement des TPE. La capacité à être employeur n'est en effet pas donnée avec la qualité d'entrepreneur, *a fortiori* s'agissant de la petite entreprise. Nombre de TPE auraient vocation à se développer, puisque 53 % de leurs dirigeants se déclarent désireux d'embaucher. Cela représente un gisement de 150 000 emplois par an, encore sous-exploité. Une étude menée en 2008 pour le compte du ministère du Travail a permis d'identifier la nature des problèmes : manque d'informations, capacités managériales insuffisantes ou encore méconnaissance des mécanismes économiques. Un accompagnement adapté à ces problématiques permettrait de mobiliser les compétences et les moyens nécessaires pour sécuriser les décisions des chefs d'entreprise et déclencher les décisions d'embauche pérenne.

Enfin, le partenariat stratégique entre grandes entreprises et PME doit être renforcé. Les relations entre donneurs d'ordres et sous-traitants sont trop souvent envisagées sous l'angle du contrat

commercial et empreintes de méfiance ou d'antagonismes. Ainsi, les démarches de portage de certaines PME à l'international par de grandes entreprises restent rarissimes. Elles sont pourtant extraordinairement efficaces quand elles existent. En effet, des relations partenariales, par les échanges, la proximité et le compagnonnage qu'elles engagent, permettent de faire surgir des idées et de démultiplier la créativité de chacun des acteurs. Cette dynamique s'est enclenchée dans plusieurs pôles de compétitivité. Ceux-ci doivent être regroupés pour gagner en force et en rayon d'action.

La crise de la valeur travail

Pour encourager le renouvellement du tissu industriel, il faut certes faciliter la création d'activités et d'entreprises nouvelles, mais également prêter attention à la créativité au sein des entreprises existantes. Nous disposons de marges de progression considérables par rapport à d'autres pays ou d'autres systèmes sociaux.

Les transformations de la sphère professionnelle ont provoqué une véritable crise du travail, et celle-ci est au cœur de nos difficultés à inventer un nouveau modèle de croissance. Ses mutations ont fait perdre à de nombreux salariés presque toute confiance envers leurs employeurs, et entraîné des pertes de motivation et d'engagement fréquentes. Pour un nombre grandissant d'entre eux, le travail n'assure plus les conditions de base de l'indépendance économique et ne garantit plus un accès à la société. C'est pourtant un processus bien plus riche que la simple

production de résultats financiers, industriels ou commerciaux : un espace de construction sociale et d'expression des savoirs, des intelligences et des compétences des personnes. Le travail structure le rapport aux autres et la participation à une œuvre collective, il participe au sens que chacun peut donner à son existence. Pourquoi est-il aujourd'hui davantage présenté comme une souffrance que comme un espace où l'on crée et où l'on s'épanouit, reportant la créativité de nombreux salariés sur la sphère des loisirs ?

Les efforts de compétitivité et de productivité sont aujourd'hui synonymes de disparition du travail, alors précisément qu'ils ont atteint une limite qui ne peut être dépassée que par ce retournement : replacer le travail au centre des processus de l'entreprise, afin de capitaliser toutes les compétences et les savoir-faire pour inventer, innover et créer.

Des symptômes de plus en plus nombreux

La persistance du chômage, notamment des jeunes, est un des principaux symptômes de cette crise. Certains secteurs connaissent des pénuries de main-d'œuvre alors que chaque nouvelle génération sur le marché du travail est constituée d'une part croissante de jeunes en difficulté d'insertion professionnelle. Le système éducatif porte sans doute une part de responsabilité, mais la place assignée aux salariés dans l'entreprise et dans certains métiers constitue aussi un repoussoir qui rebute de nombreux jeunes. A l'autre bout de la carrière professionnelle, le très modeste taux d'emploi des seniors (l'un des plus faibles d'Europe) constitue aussi un symptôme préoccupant. La fuite hors du travail concerne la plupart des salariés après quarante-cinq ans.

C'est d'ailleurs l'âge au-delà duquel les perspectives de carrière se ferment, tout comme l'accès à la formation. Jamais le statut de salarié n'a été aussi recherché, car le travail reste le sésame de l'autonomie sociale, et dévalué à la fois, tant le système économique international semble ôter toute importance au travail humain face au capital financier. Un divorce s'est installé durablement entre de nombreux Français, d'une part, et le travail et l'entreprise, d'autre part, confondus avec la machine économique globale sur laquelle plus personne ne semble avoir prise.

Emiettement des statuts collectifs, perte de reconnaissance sociale et de sens

Jusqu'aux années 1980, la redistribution relativement uniforme des richesses créées par l'entreprise s'exerçait à travers des statuts collectifs de branche ou d'entreprise. Le progrès social se traduisait par l'augmentation des salaires de chaque catégorie et le développement de systèmes de protection sociale. Globalement, la protection contre les risques s'est développée sur une logique d'indemnisation minimale par l'Etat-providence, complétée par des dispositifs d'entreprises et de branches. Notre protection sociale n'a jamais été universelle ni égalitaire, et des dispositifs corporatistes plus avantageux que le régime de base (en matière de salaires, de retraite ou de couverture maladie, par exemple) se sont progressivement mis en place dans les entreprises nationales ou dans les grands groupes privés.

De la même façon, le système productif français s'est organisé autour de marchés du travail internes aux grandes entreprises et aux services publics, à l'inverse d'autres pays – Allemagne, Scandinavie, par

exemple –, où les marchés du travail se sont construits à l'échelle de la branche. L'avenir professionnel des salariés français était essentiellement pris en charge par les entreprises, qui assuraient plus ou moins leur carrière jusqu'à la retraite. Les primes d'ancienneté étaient liées à cette volonté de conserver et de gérer les compétences des salariés à l'intérieur des entreprises. Le service public de l'emploi, en France, n'a jamais véritablement été un partenaire reconnu des politiques d'embauche de ces dernières.

La légitimité des missions remplies et leur utilité sociale n'ont jamais expliqué totalement l'attachement des salariés à leur métier ou à leur entreprise, ni la valeur symbolique d'un travail ou d'une fonction. Le statut attaché à leur emploi, constitué des garanties négociées en matière de salaire et de protection sociale, comptait au moins autant dans leur sentiment d'appartenance et représentait pour eux la reconnaissance sociale de leur travail.

La donne a profondément changé avec la quasi-disparition de la grande entreprise nationale, qui a emporté avec elle les statuts catégoriels attachés. Aujourd'hui, le salaire ne rémunère plus une fonction sociale ou productive qui fait sens, mais une part du bénéfice réalisé. L'éclatement de la grande entreprise a réduit le nombre de salariés couverts par les garanties collectives antérieures, qui, négociées en son sein, ne s'appliquent bien sûr pas aux salariés sous-traitants ou aux travailleurs changeant de secteur à la suite d'une restructuration. Pour la grande majorité des salariés, les statuts sociaux et les garanties collectives s'émiettent, tandis que s'accroissent les inégalités.

Ce sentiment de défiance est d'autant plus fort que la disparition de l'entreprise classique se traduit par un épuisement des marchés du travail internes en place depuis plus d'un demi-siècle. Ceux-ci n'intègrent désormais qu'une petite partie des salariés en recherche d'emploi. Les garanties statutaires continuent de s'appliquer pour ceux qui ont la chance d'être restés dans les plus grandes entreprises. Pour eux, la durée d'ancienneté dans la société ou dans l'emploi est stable, voire progresse. Mais l'acquisition pour de nouveaux salariés de cette position favorable s'opère au compte-gouttes et, pour les jeunes, après plusieurs années de stages ou d'emplois précaires. La plupart des salariés n'ont plus de perspective à long terme, plus de maîtrise collective des évolutions. Seuls demeurent la peur de l'avenir et le stress imposé par la concurrence et les exigences des clients. Le travail n'a plus de sens. La culture d'entreprise, qui donnait une perspective et un sens au travail, apparaît désormais comme un outil de manipulation.

Individualisation des emplois et des garanties

Une deuxième mutation a eu lieu. L'évolution des emplois et des qualifications est devenue permanente et exige davantage d'autonomie de la part des salariés, en faisant appel à des compétences faites de savoir-être personnels. Parallèlement, les différents droits et règles sociales en matière de formation, de rémunération, de temps de travail et d'emplois s'individualisent et divergent de plus en plus. Il est possible de vérifier que les garanties collectives uniformes, définies et pensées pour des catégories d'individus figées, servent en fait les salariés les plus performants et souvent les moins menacés. En revanche, elles n'offrent plus qu'une couverture partielle des risques professionnels pour les salariés les plus fragiles.

Cela est particulièrement vrai dans deux domaines : la gestion de l'emploi et la formation professionnelle. A l'origine, la « couverture chômage » était censée fournir un revenu de remplacement de quelques semaines. Or, l'indemnisation offre aujourd'hui aux catégories les plus aisées une ressource acceptable de substitution, tandis que le service public de l'emploi n'est pas capable de remplacer les anciennes politiques de gestion interne des carrières et de reclasser les moins qualifiés, de lutter contre l'exclusion ou d'assurer l'insertion des jeunes. Alors que l'évolution des modes de production et la montée en puissance des restructurations exigeraient des efforts bien supérieurs pour maintenir et développer les compétences, la formation professionnelle reste dans les faits réservée aux plus qualifiés et aux trentenaires. Elle s'adresse aujourd'hui très peu aux personnes les moins qualifiées, aux quinquagénaires et aux salariés travaillant dans les PME.

Face aux ruptures professionnelles, tous les salariés ne sont pas égaux

Pour les salariés les plus défavorisés, et souffrant de handicaps parfois cumulatifs, la prise en charge autonome de leur évolution professionnelle est d'autant plus difficile. Les risques deviennent considérables pour certaines catégories : jeunes en précarité, salariés victimes de discriminations liées à leur origine, femmes, salariés en PME. En revanche, les évolutions du monde industriel et commercial peuvent constituer des opportunités nouvelles pour les salariés les plus privilégiés : des carrières plus actives et plus variées, de meilleures rémunérations, une meilleure maîtrise de leur travail s'agissant des plus performants. Pour eux, les transitions professionnelles et l'insertion sur

le marché du travail sont des occasions de progrès social. L'explosion des nouvelles inégalités qui défait notre cohésion sociale et met en danger notre démocratie prend racine dans cet écart grandissant entre l'incapacité des uns à se prémunir face aux nouveaux risques professionnels et le pouvoir des autres à se saisir de nouvelles opportunités de progression.

La crise de la valeur travail prend aussi sa source dans le développement d'un nouveau productivisme qui a réduit les temps de pause, d'échange entre collègues, d'expression et de participation des salariés aux changements d'organisation professionnelle. Le cloisonnement et la productivité horaire ont au contraire dégradé les conditions de travail, réduit la capacité d'innovation et la compétitivité et finalement fait perdre à l'activité professionnelle tout son sens pour des catégories entières de salariés. Les cultures managériales se sont focalisées sur les résultats techniques ou commerciaux à atteindre, à travers des systèmes d'indicateurs et de reporting de plus en plus draconiens évacuant du paysage le travail réel. En a résulté une forte déshumanisation de l'entreprise, première cause du malaise psychosocial.

Remettre l'homme au centre de l'entreprise pour rendre au travail sa puissance créatrice

Un consensus se dégage aujourd'hui : l'accumulation du capital ne pourra se poursuivre sur le simple plan financier. Désormais, la

régulation sociale va bien au-delà de la création ou du maintien d'un statut, national ou catégoriel. Dans l'activité professionnelle et dans la société, en effet, les politiques sociales cherchent de plus en plus à permettre un épanouissement des personnes, favorisant leur engagement, leur motivation, leur cohésion, et une part de plaisir incontournables pour la performance. Cette conception du social exige de mettre en place de nouvelles politiques de développement humain, afin de replacer celui-ci au centre de la production.

De nouveaux droits sociaux pour que chacun parvienne à une meilleure maîtrise de son avenir professionnel

La sécurité professionnelle est conçue comme un ensemble d'outils et de nouveaux droits permettant à chacun d'anticiper les évolutions et de s'inscrire dans les perspectives de développement de son entreprise. Il ne s'agit pas tant de sécuriser des parcours que de les multiplier et de les diversifier. De ce point de vue, le dernier accord interprofessionnel signé par les partenaires sociaux en janvier 2008 constitue un bon cadre et s'inscrit dans une logique positive et novatrice : celle de la formation professionnelle tout au long de la vie, de la qualification et des compétences, des transitions professionnelles et de la mobilité choisie, qui est aussi celle de la compétitivité des entreprises. Le fonds d'investissement social proposé par la CFDT doit être renforcé dans ses montants pour constituer un point d'ancrage autour duquel organiser une réforme profonde de notre système de formation professionnelle.

La participation des travailleurs à la transformation de leur vie professionnelle et de leurs conditions de vie au travail

Nous proposons de mettre en place un droit d'initiative et d'intervention pour les salariés dans leur activité professionnelle quotidienne, défini et négocié entre partenaires sociaux à l'échelle nationale interprofessionnelle, étendu par la loi et décliné dans les entreprises et les équipes de travail. Il s'agit de rendre au salarié un droit d'expression sur l'organisation quotidienne du travail, enjeu essentiel à divers titres. La prise de parole permet de favoriser la créativité et le bien-être au travail grâce à la gestion des dysfonctionnements et l'invention collective de nouvelles solutions productives, alors que le stress et les pressions psychologiques sont de plus en plus forts.

Des méthodes de mise en œuvre de la participation des salariés suscitent un accord des entreprises innovantes, des experts et des théoriciens depuis au moins deux décennies. Partout où elle est mise en œuvre, cette participation favorise de nouvelles modalités de gestion sociale, la coopération professionnelle entre salariés de niveaux différents pour le développement de la « compétence collective » indispensable dans les organisations complexes. Elle précise la définition des rôles et des fonctions des cadres managers dans les organisations, renforce les modalités concrètes des formations en alternance en insertion comme en requalification. Elle permet l'apurement de possibles conflits et améliore la fluidité des relations professionnelles et hiérarchiques.

Une meilleure participation des salariés à la vie professionnelle nécessite un accord cadre entre partenaires sociaux avant une généralisation législative. En premier lieu, en effet, la participation des salariés à la vie de leur organisation n'est pas spontanée et rarement mobilisatrice. Les moins qualifiés, notamment, ne trouvent pas leur intérêt à un tel investissement. Ensuite, cet accord cadre permettrait de mettre en place un dispositif qui respecte certaines règles d'efficacité.

Dans la mesure où de nombreuses méthodes de changement participatives ont été expérimentées et développées avec succès par de grands groupes et des PME, une négociation nationale interprofessionnelle est envisageable immédiatement. Elle pourrait être organisée en deux temps. Pour commencer, un diagnostic partagé entre partenaires sociaux, Etat et experts sur l'intérêt d'une participation des travailleurs au changement et sur ses modalités pratiques d'organisation pourrait être élaboré sur une période de plusieurs mois. Une négociation entre partenaires sociaux à proprement parler sur les modalités de mise en œuvre d'un tel objectif suivrait, incluant les modalités de l'évaluation dans le temps d'une telle réforme. Une loi pourra ensuite être présentée au Parlement, pour créer un cadre déontologique des modalités de travail des intervenants extérieurs. Son usage pourrait être élargi à l'ensemble des experts intervenant déjà auprès des comités d'entreprise.

La montée en compétences et l'évolution professionnelle

L'amélioration des compétences constitue une réelle ambition sociale : elle favorise l'autonomie de ses salariés, leur liberté, et

contribue à leur émancipation. Elle leur permet aussi de choisir la forme et le moment de leur mobilité, un facteur réducteur de stress. La force industrielle et commerciale de l'Europe (et particulièrement de la France) dans le monde réside dans la qualité de sa main-d'œuvre, mais sa flexibilisation par le développement des contrats temporaires pourrait détériorer le capital humain et donc paupériser la main-d'œuvre. C'est en adoptant une stratégie de « compétitivité par le haut » que l'économie française tirera parti des compétences humaines.

S'attaquer aux trois tendances lourdes pesant sur le développement des compétences

Tout d'abord, pour la majorité des entreprises, et en particulier pour les PME, la formation reste davantage un coût qu'un investissement. Malgré la création du Droit individuel à la formation (DIF) avec la loi de 2004, la dépense nationale de formation professionnelle reste stable à 1,5 % du PIB. Cela exclut du dispositif de formation continue les salariés les moins productifs ou les salariés temporaires, pour lesquels l'entreprise éprouve encore plus de difficulté à obtenir « un retour sur investissement » de la formation. Ensuite, l'appétence des salariés pour se former est en général faible et très hétérogène, et surtout présente chez les salariés les plus qualifiés. Plus de vingt-cinq ans de formation continue et de dispositifs ciblés sur les publics défavorisés n'empêchent pas le maintien de très fortes disparités entre catégories. Enfin, la formation cible avant tout les compétences attachées au poste de travail et non les compétences générales, à travers des formations qualifiantes et diplômantes. Or, le développement des compétences et de la mobilité choisie nécessite d'acquérir des

compétences pas seulement attachées au poste de travail, mais qui puissent être reconnues plus largement dans un secteur professionnel. La qualification est un préalable, mais elle constitue un potentiel qui deviendra compétences dans l'action quotidienne, d'où une articulation forte avec les organisations et les conditions de travail. Il est donc urgent de développer les formations qualifiantes ou diplômantes et les procédures de validation des acquis de l'expérience dans le cadre professionnel quotidien.

Face à ces trois tendances, l'opacité et l'inefficacité des circuits de financement de la formation professionnelle s'avèrent secondaires. La focalisation du débat public sur ces questions évite de se poser les questions fondamentales et sert des stratégies dont l'objectif relève davantage de la discussion budgétaire. Il n'empêche que des progrès pourraient aussi être accomplis dans ce domaine, notamment par un mécanisme fiscal incitatif. Il serait possible de conditionner une partie des allègements de charges pour l'embauche de salariés peu qualifiés à une élévation de leur qualification dans le temps. On pourrait par exemple transformer une partie de ces allègements en crédit d'heures de formation – pour des formations de longue durée uniquement. Autre levier, un crédit d'impôt pour les petites entreprises pourrait abonder la dépense de formation professionnelle des PME à partir d'un seuil au-delà de l'obligation légale, en le conditionnant à un pourcentage de formations qualifiantes et diplômantes. Le délai avant lequel l'Etat reprend les cotisations des entreprises non investies en formation pourrait être allongé à cinq ans. Nous trouvons également souhaitable d'établir un lien entre l'amélioration des compétences, les questions

d'organisation du travail et les politiques de rémunération et d'évolution de carrière.

Une dynamique de mobilisation sociale, sorte de Grenelle des compétences et de la participation des salariés, pourrait être lancée, avec plusieurs débouchés concrets attendus.

Une négociation entre partenaires sociaux permettrait de définir de nouvelles modalités de participation des salariés à la définition des organisations de travail : lieux d'échange et de parole, en s'affranchissant des biais liés à la hiérarchie, articulation avec les instances de représentation du personnel, et faisant le lien avec les questions de montée en compétences ; la création d'une obligation de négocier la gestion des compétences tous les cinq ans, en lien avec les évolutions professionnelles, la sécurisation des parcours professionnels et la validation des acquis de l'expérience. L'objectif serait de conduire la négociation collective afin de mieux articuler performance, rémunération et accroissement des compétences. Cette négociation pourrait aussi promouvoir une obligation de consommer des taux de dépense de formation voisins entre les différentes catégories professionnelles et les différentes classes d'âge. Le provisionnement du Droit individuel à la formation dans les comptes de l'entreprise faciliterait sa transférabilité entre entreprises tout au long de la carrière professionnelle. Une nouvelle mission interministérielle pourrait être créée pour financer des expérimentations volontaires de la part des entreprises, tisser un réseau d'observatoires territoriaux permettant de venir en aide sur ce point aux plus petites entreprises. Les gains seraient partagés entre l'entreprise, ses salariés et cette nouvelle mission.

L'Etat dispose de leviers pour médiatiser les pratiques les plus innovantes et jouer sur les politiques d'image. Dans le cadre de la loi Grenelle II sur la performance extra-financière, il peut exiger que les entreprises rendent des comptes sur la montée en compétences régulière de leurs salariés et faire émerger un dispositif d'évaluation générale par les agences de notation.

Ces trois grandes orientations favorisent toutes l'efficacité des salariés. Elles accroissent leur performance et leur compétitivité, tout en s'inscrivant dans une démarche de progrès social qui redonne sens et dignité au travail humain. Cette dynamique axée sur le développement humain au travail ne doit pas être réservée aux grandes entreprises. Des réformes concernant la négociation collective doivent permettre de l'étendre aux PME et aux salariés des entreprises sous-traitantes par une plus grande solidarité de leurs donneurs d'ordres. Parmi ces réformes envisageables, citons l'organisation de la représentation syndicale dans les PME, par la création de délégués syndicaux au niveau du bassin d'emploi ; la négociation collective par bassins d'emploi de garanties minimales dans les entreprises sous-traitantes ; l'instauration de représentants syndicaux de branches auprès desquels les employés d'entreprises de moins de dix personnes pourraient s'informer et s'appuyer dans leurs revendications. Cette disposition aurait l'avantage d'amoindrir l'effet de seuil constaté à l'embauche de plus de neuf salariés.

Orienter davantage les entreprises vers les besoins de la société

Le choix d'investir dans la recherche et développement, d'orienter ses activités dans un secteur technologique, relève de la stratégie et du projet de l'entreprise. La créativité des salariés, le développement de l'innovation sont d'autant plus efficaces que l'entreprise cherche à répondre à des besoins sociaux, proches ou lointains, et pas seulement à atteindre les taux de profit financiers les plus élevés.

Voilà pourquoi la responsabilité sociale des entreprises est la dernière priorité que nous souhaitons souligner dans la promotion de la créativité et du développement humain. Il s'agit de fonder notre nouveau régime de croissance sur l'entreprise, mais pour cela il nous faut réinscrire l'entreprise dans les finalités et les besoins humains et environnementaux. Celle-ci a une triple vocation. Elle est vecteur de profit et de revenus pour ses actionnaires, ses salariés et ses dirigeants, bien sûr, mais aussi lieu d'épanouissement et de promotion de ses salariés, et espace de création et d'innovation pour répondre aux enjeux d'intérêt général. Ces trois ambitions sont facteurs de progrès social et de performance économique accrue, si toutefois nous considérons que l'entreprise n'est pas que la propriété de ses actionnaires. C'est pourquoi la responsabilité sociale des entreprises est un impératif.

Le Grenelle de l'environnement a fait surgir un certain nombre d'exigences qui n'ont pas encore été suivies d'effet, mais permettraient assurément de renforcer la responsabilité sociale des entreprises, avec

un droit de regard et d'avis aux partenaires sociaux et aux parties prenantes sur les rapports NRE (nouvelles régulations économiques), l'extension de l'obligation de *reporting* à toutes les entreprises de plus de trois cents salariés. Replacer l'entreprise au cœur de nos systèmes d'innovation et de notre mode de développement ; remettre l'homme au centre de l'entreprise, tels sont les deux enjeux majeurs si l'on veut répondre simultanément à la crise sociale et au défi de compétitivité internationale.

DEVELOPPER UNE ECONOMIE DE LA QUALITE ET DES SERVICES RENDUS

Le contrat tacite entre le monde économique et le progrès est une des caractéristiques de la modernité. C'est pourquoi, en dépit des alternances politiques, les gouvernements successifs ont toujours cherché à relancer ou à maintenir la croissance, clé de l'amélioration des conditions de vie par l'accumulation des ressources. Si ce système perdure malgré les preuves de son insuffisance, c'est en comprenant ce qui le fonde et le fragilise que nous pourrions développer une alternative : celle de l'économie de la qualité et des services rendus.

La rupture du pacte entre l'économie et la société

La mise en cause du pacte entre l'économie et la société est nourrie par deux facteurs. Tout d'abord, on ne croit plus que la croissance de l'économie amène *ipso facto* l'amélioration de la situation matérielle du plus grand nombre : les nombreuses et profondes conséquences de la crise déjà évoquées montrent que la libération des forces de l'économie a nui à l'intérêt collectif. Selon l'Eurobaromètre du printemps 2008, 82 % des Français anticipaient ainsi pour leurs enfants une vie moins bonne que la leur (61 % pour l'ensemble des Européens). C'est bien la foi même dans le progrès et dans le développement économique qui est ébranlée par une insécurité croissante, le creusement des inégalités et l'injonction permanente à la performance et à la rentabilité à court terme.

La crise écologique constitue le second facteur de questionnement. Les comportements individuels évoluent vers plus de responsabilité, mais chacun comprend que les défis posés exigent des réponses d'une autre échelle. Le pessimisme sur notre capacité collective à y faire face dans les délais préconisés par les experts contribue à la crise de l'idéologie du progrès.

Au-delà de ces évolutions structurelles, la commission Stiglitz¹³ sur la mesure de la performance économique et du progrès social a légitimé et institutionnalisé la critique de l'assimilation de la production matérielle au bien-être. Ses conclusions appellent la construction de nouveaux indicateurs permettant de dépasser le sacro-saint PIB, accusé principalement de ne pas prendre en compte les effets négatifs de la croissance ni le sentiment subjectif de bien-être des populations. Pour autant, la crise financière, en nous privant temporairement de la croissance, nous a rappelé que le capitalisme ne peut pas exister sans elle, et même qu'elle constitue le socle de l'édifice institutionnel des sociétés occidentales. Les sévères politiques d'austérité imposées partout en Europe développent un dangereux sentiment de révolte et de divorce entre l'économie et la société. Pourtant, d'autres solutions existent et peuvent être mises en œuvre avec efficacité pour retrouver le chemin d'un progrès maîtrisé, respectueux des populations et de la planète.

13. Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, 14 septembre 2009.

D'une économie de la quantité à une économie de la qualité : restaurer et rénover les approches sectorielles

Un projet réformiste se doit de tenter de réconcilier l'économie et la société. Pour cela, il faut faire rentrer la bête du capitalisme sauvage dans sa cage, et canaliser de nouveau son énergie créatrice dans le sens du bien commun. Il s'agit rien de moins que de proposer un autre modèle de croissance, nécessairement encadré par de nouvelles régulations.

Une politique industrielle refondée peut constituer le premier point d'appui de cette stratégie. Les approches purement transversales de la politique industrielle ont en effet atteint leurs limites en Europe. La stratégie de croissance européenne, inspirée par les chantres de l'économie classique et libérale, est fondée sur l'ouverture des marchés, l'amélioration des conditions de concurrence, de financement des entreprises et de la division du travail, ainsi que sur l'optimisation fiscale. Elle a clairement fait la preuve de son insuffisance. En l'absence d'action volontariste et discrétionnaire ciblée, les territoires européens peinent à faire converger leur développement. L'innovation peut certes se développer sur un mode endogène pour un pays ou une région leader. Mais, pour remonter un handicap ou franchir une nouvelle étape technologique, l'appui et l'intervention de l'Etat restent décisifs.

Dans cette optique, la politique industrielle ne peut échapper à une logique de sélection pour privilégier les activités susceptibles de développer un avantage comparatif et améliorer les termes de l'échange d'une nation. Le grand défi de la politique industrielle est ainsi de

favoriser la montée en gamme des activités existantes, de sérier et soutenir les activités de demain pour mieux favoriser leur émergence.

Production et industrie : des mots d'actualité recouvrant des réalités nouvelles

Le cœur des politiques de soutien à la production est susceptible d'évoluer. La politique de la production ne peut s'arrêter au périmètre de « l'industrie manufacturière ». Il doit couvrir l'ensemble des activités économiques, à l'exception des services à la personne.

L'approche « manufacturière » de la production correspond strictement aux activités économiques qui produisent des objets par la transformation et la mise en œuvre de matières premières. Ce périmètre néglige l'impact de la révolution informationnelle et risque d'éloigner l'action publique des enjeux immatériels d'aujourd'hui. Il renvoie aussi à la notion de désindustrialisation et conserve une pertinence, dans la mesure où la capacité d'exportation et de valorisation du progrès technique demeure très concentrée dans les activités manufacturières. Une conception plus large de la production, quant à elle, dilue l'industrie au profit des services dont la part croît tendanciellement. Elle renvoie au sens originel du mot industrie qui a prévalu jusqu'au XVII^{ème} siècle et désigne l'idée d'assemblage (*stuer*). Autrement dit, toute activité qui crée de la valeur par un ajout de travail et de savoir-faire relève de l'industrie. Cette approche englobante prévaut en anglais où le terme *industry* recouvre l'ensemble de la sphère productive et donc les activités primaires, secondaires et tertiaires.

Les frontières de l'industrie ne cessent de s'élargir : ses liens se renforcent avec les services. Elle est ainsi le théâtre d'un double mouvement de dématérialisation mais aussi d'industrialisation des services, au sens où ces derniers sont susceptibles de se complexifier, d'être assemblés, exportés et de dégager des gains de productivité par de l'innovation ou une organisation optimale de la chaîne de valeur.

Intégrer les nouvelles réalités de la production

Quatre éléments fondamentaux caractérisent l'industrie d'aujourd'hui : une dimension capitaliste bien spécifique ; des leviers spatiaux, technologiques et commerciaux qui lui permettent d'agir sur l'espace productif (la recherche et développement en amont et la mise sur le marché de produits matériels et immatériels en aval) ; son utilisation de l'information comme facteur clé de la production, voire comme produit principal (cas des banques, des assurances, des opérateurs de télécommunication et des médias) ; le risque réputationnel et d'image soumis aux aléas technologiques, environnementaux, sociaux, législatifs et réglementaires susceptibles de varier fortement pour répondre à des crises ou des préoccupations de la population.

Tout un pan de l'économie des services est désormais étroitement imbriqué dans la production physique. Il est susceptible de créer de la valeur en entrant dans des processus complexes de production et de différencier la qualité d'un produit par l'adjonction d'une multitude de services joints. Les dépenses de R&D dans les technologies de l'information et de la communication (TIC) ont été ainsi massivement réorientées vers les services. Cette différenciation constitue un puissant

levier de développement des services aux entreprises et d'externalisation de l'industrie vers ces secteurs. Elle renforce la volatilité de l'économie des services, devenue très tributaire de l'activité manufacturière, d'autant plus que, en période de crise, les ménages préfèrent les produits simples et génériques aux produits ou services plus superflus ou complexes.

Élargir le périmètre de l'industrie à trois cercles successifs

Un premier cercle élargi et plutôt consensuel¹⁴ correspond à l'industrie au « sens strict » (biens intermédiaires, biens d'équipement, biens de consommation), à laquelle il convient d'ajouter l'énergie, l'industrie agroalimentaire, les industries de la santé, les industries de l'information (cinéma, presse, télévision, etc.), les travaux publics et les services à l'industrie (services techniques, études, services informatiques, services professionnels de management, logistique, marketing et communication, respect de l'environnement, etc.).

Un deuxième cercle comprend légitimement les industries dites de réseau : télécommunications, transports maritimes, transports ferroviaires, routiers et autoroutiers, radiodiffusion, électricité. Ces industries ont leurs propres caractéristiques (un mode de coordination des activités économiques spécifique, un ensemble composé de multiples strates, une industrie qui donne lieu à d'importantes externalités positives) et exercent un impact très significatif sur l'environnement et le développement des territoires.

14. Dans le cadre des travaux des Etats généraux de l'industrie, le périmètre retenu était celui de l'industrie manufacturière.

Un troisième et dernier cercle inclut les produits futurs issus de nouveaux domaines de recherche. L'industrie consiste à transformer non seulement des matières premières, mais aussi de la recherche et des idées en produits de consommation. Elle constitue, de fait, un canal majeur d'incorporation des progrès technologiques et de valorisation du capital humain. Quatre grands domaines de recherche prioritaires, susceptibles de constituer d'ici à 2025 le socle commun de nouvelles activités d'innovation, font ainsi l'objet d'un consensus entre États : développement durable, énergie, écosystème ; technologies pour la société de l'information ; sciences du vivant, génomiques et biotechnologies pour la santé ; nanotechnologies, matériaux intelligents, nouveaux procédés de production.

Un ensemble de technologies devrait progressivement émerger de ces recherches. La Commission européenne en identifie une quarantaine, dont cinq devraient arriver à maturité d'ici à 2025 : gestion de la chaîne logistique, technologies du logiciel pour le transport des données numériques, consommation plus économe en énergie, capteurs d'images, communication mobile. L'interdisciplinarité et la convergence technologique constituent les deux principaux défis pour y parvenir. Le croisement des champs des nanotechnologies, de la biologie, de l'informatique et des sciences cognitives (NBIC) pourrait se révéler particulièrement fécond en nouveaux savoirs et en nouveaux produits : intelligence artificielle, puissance et miniaturisation, dispositifs bioniques.

La désindustrialisation n'est pas une fatalité

Si nous partons des statistiques officielles limitant l'industrie au secteur manufacturier, celle-ci représentait en France en 2010 moins de 15 % de la valeur ajoutée, contre 22 % en 1999. Ce net recul n'avait rien d'inéluctable, l'Allemagne ayant augmenté d'un point dans le même temps la part du secteur manufacturier : de 29 à 30 %. Si nous prenons une définition élargie de l'économie productive et industrielle, son poids et ses effets indirects sur l'économie et la croissance sont bien supérieurs. La trajectoire de cette sphère élargie peut déboucher sur de multiples futurs¹⁵. Les transformations des modes de production et l'évolution du périmètre des activités productives montrent qu'il n'existe pas de loi inscrivant celles-ci dans un processus de recul inéluctable.

L'on n'a pas d'un côté une économie de biens matériels vouée à disparaître et, de l'autre, une économie de l'immatériel principale source de valeur ajoutée. En réalité, les deux se combinent. L'économie immatérielle ne fait pas disparaître l'activité industrielle, ou ne la cantonne pas à certaines zones du globe (l'Asie, par exemple), mais démultiplie au contraire les échanges au cœur de l'activité industrielle, en accordant un rôle toujours plus important à l'information. Les investissements dans le marketing, le design, la publicité, la distribution, constituent des barrières à l'entrée dans un secteur qui s'avèrent plus importantes que la fabrication proprement dite. On le voit avec l'importance acquise par les marques, dont Apple est l'exemple bien connu et emblématique. Les contours de

15. Le Blanc, G., « Les espaces de la dynamique industrielle. Processus et scénarios », in *Des systèmes spatiaux en prospective, Territoires 2040*, Datar, 2011.

l'industrie et des marchés sont donc plus flous : cela ne signifie pas que l'industrie est vouée à disparaître, mais témoigne d'une transformation profonde, qui peut suivre plusieurs trajectoires.

Autre scénario : celui d'une économie verte et durable, aux produits et services à forte valeur ajoutée sociale et environnementale. Le tissu d'entreprises se renouvellerait alors profondément. Le financement de cette transition vers un nouveau modèle de croissance exigerait une fiscalité nationale et locale réorientée vers le soutien à la consommation de nouvelles solutions durables et à l'effort en matière d'innovation. Les acteurs territoriaux bénéficieraient de marges de manœuvre importantes pour encourager ces nouvelles activités, combiner urbanisme, logement, transport, efficacité énergétique et répondre aux besoins locaux.

Nous pourrions aussi nous orienter vers une accentuation du processus de désindustrialisation actuel. Cela se traduirait par une concentration de l'emploi industriel dans de grands groupes insérés dans des réseaux mondiaux, une disparition des tissus d'entreprises sous-traitantes (due aux délocalisations, au désintérêt des jeunes pour les métiers liés à la production), des rapports sociaux plus durs, une orientation des emplois et de l'économie vers les transports, la logistique, la distribution, le tourisme, le commerce. Autant d'activités que les territoires chercheraient à favoriser pour compenser la forte concentration géographique des activités industrielles et de recherche.

Peut-on imaginer enfin un avenir fondé sur la décroissance des activités marchandes, la production locale, la réduction des flux

de biens ? Les espoirs dans la croissance verte seraient déçus, les populations se lasseraient d'un mode de consommation fondé sur l'encouragement à consommer toujours plus, les inégalités s'accroîtraient et les populations chercheraient à migrer vers des territoires plus favorisés, accentuant les disparités entre régions. Une offre politique nouvelle serait portée aux affaires et accorderait la priorité à la production locale, donnant naissance à toute une série de nouvelles activités, à la relocalisation d'entreprises et à la réhabilitation d'activités traditionnelles. Elle pourrait aussi déboucher sur un repli à l'intérieur des frontières nationales et une vague mondiale de protectionnisme.

Ce rapide survol des futurs possibles rappelle qu'aucun déterminisme n'échappe à l'intervention humaine. Encore convient-il de développer une vision commune de l'avenir et de se doter de solides leviers économiques. Ainsi, si nous retenons une approche des activités de production et industrielles qui correspond aux réalités d'aujourd'hui, nous voyons bien que ce champ est potentiellement plus vaste que nous ne l'appréhendons habituellement.

Les défis de la qualité

Tirer des vagues d'innovation puissantes encore à l'œuvre des bénéfiques partagés entre économies développées et émergentes

Les TIC sont maintenant largement utilisées dans l'industrie et les services. Le potentiel de croissance de certains secteurs porteurs proches de leur phase de maturité est désormais moindre, sauf à les

associer à d'autres technologies de pointe. Les économies proches de la frontière technologique entrent dans une phase dite de « synthèse créative »¹⁶ où elles s'imbriquent pour mieux répondre aux besoins des individus. De nombreuses techniques nouvelles qui n'ont pas encore rencontré de demande de masse solvable trouveront bientôt des applications. Ces technologies hybrides répondent à des besoins sociaux, comme en matière de santé et d'environnement, et certains domaines issus de l'hybridation des champs scientifiques sont prometteurs.

Les TIC peuvent trouver de multiples applications nouvelles. Dans le domaine de la santé, le développement du numérique peut permettre d'améliorer la qualité des soins à l'hôpital, au domicile ou en télédiagnostic, tout en réduisant les dépenses. Les nouvelles interfaces cerveau-machine ou les médicaments de biosynthèse sont également permis par la convergence entre biologie, nanotechnologie et informatique. Les technologies environnementales empruntent aussi aux TIC pour la surveillance environnementale et l'efficacité énergétique, aux nanotechnologies pour modifier les matériaux et réduire l'empreinte écologique des processus industriels, et aux biotechnologies pour limiter les intrants chimiques.

Dans les secteurs de services, les technologies numériques offrent la possibilité d'associer les consommateurs à la production des services.

16. Voir Giget, M. : « Dynamiques historiques de l'innovation : de la Renaissance à la sortie de crise », in *Créativité et Innovation dans les territoires, Rapport du CAE*, n° 92, 2010. « Dans cette phase, qui fait converger de multiples technologies dans des systèmes complexes, ce sont les entreprises responsables des produits et services finaux (transport, santé, formation, alimentation, équipement, services, etc.) qui jouent le premier rôle, les fournisseurs de technologies passent en périphérie, chacun d'eux ne fournissant qu'un des éléments technologiques de la nouvelle synthèse. »

Les gains de productivité des TIC sont moins à attendre de l'automatisation des services que d'une réorganisation de leur chaîne de valeur et d'un développement des interfaces entre l'industrie et les services, autorisant un développement inégalé de ces derniers.

La mutation environnementale crée de nouvelles contraintes, mais ouvre aussi de nouvelles perspectives, notamment par des investissements spécifiques favorables à l'éclosion de nouveaux marchés. Ce surcroît potentiel de dépenses ne constitue pas pour autant, comme on nous le fait miroiter depuis le Grenelle de l'environnement, un moteur assuré de création nette d'emplois pour l'ensemble de l'économie. La fixation de prix pour des biens considérés jusqu'ici comme inépuisables crée des coûts supplémentaires pour les consommateurs et devrait en théorie induire un ralentissement de la croissance. Ces nouvelles normes et ces nouveaux « signaux-prix » peuvent aboutir au déclassement accéléré de certains process ou produits, mais aussi encourager l'effort d'innovation et favoriser l'éclosion de nouveaux produits et process plus économes en énergie. Les secteurs que l'on pensait matures et à faible potentiel de renouvellement, comme l'automobile ou la construction, pourraient en bénéficier.

La tendance lourde de complexification de l'offre par l'assemblage de produits et de services diversifiés est au cœur de la montée en gamme et de l'amélioration de la performance technologique de la production. Cette logique d'assemblage et la forte dimension culturelle qui anime cette phase de synthèse ne disqualifient pas nécessairement

les pays ou les entreprises qui ne sont pas des leaders technologiques. Le jeu est donc ouvert, pour les pays développés comme pour les pays émergents.

Accompagner la montée en gamme des industries matures

Dans ce contexte, l'enjeu de la qualité est décisif pour que l'appareil productif maintienne ses positions sur les segments de moyenne/haute technologie mature, qui constituent le gros des points forts commerciaux de la France, désormais bien connus : l'aéronautique et le spatial, la pharmacie, l'agroalimentaire, les cosmétiques, l'habillement, l'automobile (producteurs et équipementiers). Il faut y ajouter tous nos réseaux de distribution (énergie, eau, télécommunications...), d'ingénierie dans le domaine du génie civil ou des *utilities*, non comptabilisés en exportation de marchandises mais donnant lieu à des implantations directes ou à de grands contrats de services. Ce sont autant de segments sur lesquels la part de la production vendue à l'étranger est supérieure à la moyenne observée dans les autres pays.

L'automobile est emblématique de ces positionnements de moyenne/haute technologie, pour lesquels le design, le marketing, la qualité jouent un rôle clé dans la formation des parts de marché. Les défis auxquels est confronté ce secteur sont néanmoins d'une intensité particulière : symbole de la société de consommation, l'automobile devient synonyme de pollution et de coûts d'entretien croissants. Son industrie s'oriente désormais vers de nouveaux besoins : l'exclusivité du moteur thermique est mise en cause, avec les moteurs électriques et hybrides. En aval de cette filière, les services évoluent aussi : les

compétences concerneront de plus en plus l'entretien de la partie électrique des véhicules : distribution de l'énergie, contrôle technique, etc. La technologie, les usages, les modalités de commercialisation pourraient être redéfinis en profondeur et redistribuer les cartes entre grands constructeurs.

La chimie, quant à elle, est déjà passée d'une chimie lourde à une chimie durable en mettant au point de nouveaux produits qui permettent aux industries en aval d'être moins consommatrices d'énergie : matériaux plus légers, isolants, recyclables, solutions de stockage de l'énergie, etc.

Après une longue impuissance face à la concurrence asiatique et aux destructions massives d'emplois, les entreprises du secteur textile ont revu complètement l'organisation de leur production et sont devenues pour certaines très créatives, misant sur le *fast fashion* (multiplication des collections), tout en délocalisant, notamment au Maghreb, la partie de leur production incorporant une faible valeur ajoutée. D'autres se sont spécialisées dans le tissu technique, très utilisé au quotidien : couches pour bébés, équipements sportifs et de sécurité, filets horticoles, géotextiles pour filtrer, drainer et renforcer le sol, implants médicaux. Cette filière technique a ainsi créé 7 000 emplois depuis 2005, quand les activités textiles traditionnelles en détruisaient 20 000 durant la même période.

L'industrie aéronautique, d'une importance majeure en France et en Europe (seconde dans le monde après celle des Etats-Unis), voit ses modes d'organisation changer radicalement. L'intégration de nouvelles

fonctionnalités et technologies nécessite des compétences et des composants toujours plus nombreux pour réaliser les avions de demain. De plus en plus d'entreprises sont concernées, modifiant les rapports de force entre constructeurs, systémiers, sous-traitants, et complexifiant davantage l'organisation de la chaîne de production, dont la maîtrise devient un enjeu essentiel de compétitivité.

Ces secteurs sont bien entendu incarnés par des champions de grande taille, mais aussi par tout un réseau de PME fournisseurs qui diversifient leurs débouchés à l'étranger ou alimentent des filiales délocalisées de nos groupes multinationaux. Sur ces segments, le défi est celui de la qualité, de la profondeur de gamme, de la différenciation qui s'opère par une bonne dose d'investissement immatériel (design, marketing, réputation, marque...), et surtout par une connaissance fine des marchés. Quelle cible géographique pour ces produits ? Il s'agit de manière évidente des grands pays développés, où nous devons maintenir nos positions face à des concurrents spécialisés sur des segments de gamme technologique similaires, et des pays émergents, zone d'expansion stratégique compte tenu de l'essor extrêmement rapide de la demande. Mais ce terme générique « émergent » recouvre une grande diversité de situations en termes de facilité d'accès et de risque opérationnel pour nos exportateurs : la marque « France » ne raisonne pas de la même façon en Amérique latine, dans les pays d'Asie, ceux du Golfe ou dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO).

Promouvoir l'innovation de rupture pour les secteurs à la frontière technologique

De nouvelles activités naissent, dans des filières identifiées par tous comme étant la source des rentes technologiques de demain : les nanotechnologies, les biotechnologies, les technologies vertes, le numérique, les télécommunications... Ces changements majeurs permettent, selon les cas, une miniaturisation accrue des objets, une résistance accrue aux chocs, une meilleure conductivité, un moindre impact environnemental.

Ces innovations sont issues souvent de la combinaison de savoir-faire. Les nouveaux domaines de recherche et la convergence de domaines jusqu'ici cloisonnés vont donner naissance à une multitude d'activités industrielles et de services associés. Le croisement de la mécanique avec l'électronique et l'informatique donne par exemple naissance à la mécatronique et à de nouveaux produits : système de réalité virtuelle avec contrôle de mouvements pour le cinéma et la télévision, machine de numérisation optique de disques vinyles, roulements à billes intégrant la mesure de vitesse par codeur magnétique et capteur actif devenu un standard mondial pour les constructeurs automobiles, etc. Les emplois ainsi créés représentent la moitié de l'emploi industriel en Haute-Savoie. Le marché des réseaux d'électricité intelligents (*smart grids*) nécessite pour sa part une coopération entre les entreprises des nouvelles technologies de l'information et de la communication et celles de la filière électrique. Ces réseaux d'électricité intelligents devraient représenter entre 12 et

50 milliards d'euros par an dans le monde d'ici à 2020. Notre système électrique constitué de lignes et de transformateurs intégrera bientôt tout un ensemble d'équipements de télécommunication, routeurs, *data centers*, logiciels de simulation, bases de données. On observe la même dynamique pour les biocarburants, l'efficacité énergétique des bâtiments ou encore le captage et le stockage du carbone. La culture, en plein renouveau, devient une industrie à part entière, avec 5 millions d'emplois en Europe et des retombées sur le tourisme, une attractivité accrue des territoires et leur développement, tout en créant du lien social.

Pourtant, à quelques exceptions près, la France a du mal à s'imposer comme producteur, et plus encore comme leader mondial sur ces créneaux de production. Elle essuie des échecs (le numérique hier, l'éolien aujourd'hui), tout en étant présente sur certains segments de pointe (imagerie médicale fine, pharmacie, cosmétiques, technologies de stockage de l'énergie, notamment) dont les opportunités de marchés se situent bien davantage sur des niches de produits ou de services. Celles-ci s'insèrent dans la chaîne de valeur de firmes implantées à l'étranger, dans le cadre de partenariats client/fournisseur de long terme favorables à la consolidation de ces technologies naissantes (à l'instar d'une réussite française, Radiall, devenu principal fournisseur des connecteurs électroniques du Boeing 787).

Le développement de ces nouveaux domaines pose aussi la question de leur impact à long terme sur la planète, la santé humaine et les libertés publiques. Et les réponses politiques et sociales à de tels

enjeux ne peuvent se limiter à l'organisation de débats nationaux ponctuels sur telle ou telle évolution, comme ce fut le cas pour les nanotechnologies en 2009.

Relever le défi de l'économie des effets utiles

Au-delà de ces sauts technologiques à accomplir, aller vers un modèle économique de la qualité reste la meilleure garantie d'une croissance durable et équilibrée. L'économie dite « des effets utiles », de « l'usage » ou de « la fonctionnalité » répond à ce besoin : ce qui est attendu de la consommation d'un bien est la satisfaction d'un besoin fonctionnel, la résolution d'un problème. L'objet de la transaction se déplace du produit à la fonction ou à la solution, le « prestataire » pouvant vendre un service tout en restant propriétaire des moyens de sa production. On s'écarte alors d'une logique où les performances dépendent directement du nombre de produits vendus. Mieux, le fait qu'il reste propriétaire des moyens de production doit inciter le prestataire, afin d'améliorer sa rentabilité, à les économiser, à les concevoir sur le mode de la durabilité, de manière à en faciliter la maintenance...

Un processus en plusieurs étapes

Toutefois, cette idée séduisante se heurte encore à la réalité des modèles économiques de la plupart des entreprises, et sa réalisation ne s'accomplira que par étapes. Il s'agit d'assurer la transition entre deux économies : une économie à la frontière technologique, dont la

population est équipée jusqu'à saturation de tous les produits disponibles, et une économie où émergent de nouveaux besoins, moteurs d'innovation et de croissance. Ce processus de substitution de la vente d'un bien matériel par celle de son usage est déjà à l'œuvre. Exemple emblématique, celui des Michelin Fleet Solutions : Michelin fournit depuis 2002 à de grandes flottes de camions un service associant la fourniture et la maintenance d'un parc de pneumatiques. Le pneu n'est plus vendu et la tarification de ce service est proportionnelle à l'usage qui en est fait. Xerox, fournisseur de solutions d'impression, propose quant à lui à ses clients un nouveau service facturé à la page depuis 2007.

Cette émergence de services relevant d'une économie de la fonctionnalité est l'une des manifestations d'évolutions structurelles de l'industrie entamées depuis trois décennies : l'externalisation de services (restauration, manutention, nettoyage, etc.) par les entreprises industrielles et l'association de plus en plus importante de services à la vente de produits industriels. Les biens d'équipement dont la durée de vie est longue nécessitent en effet des besoins de maintenance, de gestion de la revente sur le marché d'occasion, de gestion de fin de vie du produit.

La montée de l'économie des effets utiles provoque un renversement de la dynamique entre industrie et services. Même minoritaires en emplois, les secteurs de l'industrie étaient auparavant considérés comme moteurs de l'économie. Mais l'activité de recherche, de création et de conception tend à se déplacer du côté des services et

de la distribution, avec notamment les marques « distributeurs », et l'industrie devient sous-traitante des services. Un changement plus radical du modèle de production et de distribution se dessine, où les technologies de l'information permettent et renforcent le rapprochement du client, la segmentation fine des besoins des consommateurs et l'intégration des produits et des services (modèle de la téléphonie ou du voiturage, où le bien n'est plus que le support du service). Cela laisse entrevoir une complexification toujours plus poussée de la chaîne de valeur, puisque la production des effets utiles intègre des compétences et métiers très hétérogènes, autrefois segmentés.

Dans un tel schéma, la crise se solderait au final par un déclassé accéléré des anciens modèles de production, et favoriserait, voire accélérerait l'éclosion d'une nouvelle économie des services ou de la fonctionnalité selon un processus de destruction/création vertueux. Les nouveaux modes de tarification que développerait cette économie (forfait, abonnement, autour d'un package de services/produit) seraient stabilisateurs à terme pour l'économie, puisque l'arbitrage du client, lié par contrat, serait moins flexible qu'auparavant. La dichotomie produit/service s'estompe ainsi progressivement au profit d'un continuum qui rend obsolète toute séparation statistique entre le secteur secondaire et une partie du secteur tertiaire. L'économie de la fonctionnalité est une forme poussée de « servicisation ». *Business to business, location et leasing, data centers, cloud computing* (l'entreprise n'achète plus les serveurs pour y stocker ses données), services énergétiques aux entreprises et aux collectivités locales : autant

d'illustrations de cette économie de la fonctionnalité ; autant de changements que les pouvoirs publics doivent comprendre, accompagner et maîtriser.

Déplacer la concurrence sur la qualité

Le fonctionnement actuel des marchés de consommation est centré sur le moment de l'achat. Recentrer le fonctionnement des marchés sur la consommation, phase durant laquelle sont produits les effets utiles, nécessite certains changements structurels. Il convient, par exemple, de fournir aux consommateurs l'information pertinente sur les effets utiles qu'ils sont en droit d'attendre des produits proposés, à la fois pour eux et pour la société, et sur le coût d'usage complet associé. Cela permet de jouer sur deux tableaux : permettre au consommateur d'optimiser l'usage de son pouvoir d'achat (forte préoccupation de nos concitoyens) et déplacer la concurrence sur la qualité, ce qui peut constituer une opportunité pour les entreprises françaises face à la concurrence des pays à bas salaires.

Précisons que les effets utiles, dans les sociétés riches, doivent être élargis des simples fonctionnalités des produits aux considérations immatérielles et symboliques, essentielles dans la consommation d'aujourd'hui. Les attributs immatériels des offres constituent un formidable levier de création de valeur, reposant sur des compétences sophistiquées en design, marketing, relation client... Ils n'impliquent pas la consommation de ressources naturelles et confèrent généralement aux entreprises capables de les produire un fort avantage hors prix face à leurs concurrents. Selon cette perspective, le soutien à l'activité

d'innovation des entreprises doit dépasser le seul périmètre de la haute technologie, pour englober l'apport des sciences sociales à la capacité de création de valeur immatérielle.

Quelques propositions

Deux propositions concrètes pourraient favoriser le déplacement de la concurrence sur le terrain de la qualité. On pourrait d'abord étendre par paliers la garantie sur les produits à dix ans et introduire l'idée de garantie de continuité du service. L'idée est d'édifier un cadre réglementaire qui contraint les entreprises de service à s'engager dans l'économie de la qualité et à expérimenter des modèles économiques fondés sur la valeur créée plus que sur les quantités vendues. Outre les effets potentiels sur la satisfaction des consommateurs, cette mesure peut être pensée comme une mesure de politique industrielle visant à aider nos entreprises à développer une compétitivité hors prix.

Ensuite, engager un vaste programme d'évaluation des offres permettrait une meilleure information des consommateurs. L'engagement dans cette économie de la qualité peut donc être favorisé par un travail institutionnel consistant, secteur par secteur, à définir des procédures d'évaluation de la qualité des produits et de leur coût d'usage ainsi que des modalités d'information des consommateurs. L'adoption récente, par la Commission européenne, de règlements rendant obligatoire l'information sur la consommation énergétique des téléviseurs ou, mieux encore, un certain nombre de caractéristiques des pneumatiques, que les consommateurs ne peuvent évaluer par eux-mêmes, témoigne de l'amorce d'une trajectoire dans cette direction. Certaines entreprises

(Casino, Decathlon...) se sont engagées dans cette voie de façon volontariste. Ce travail d'évaluation, encadré par les pouvoirs publics, doit réunir les parties prenantes (entreprises, organisations professionnelles, associations de consommateurs, ONG...) dans une logique d'autorégulation (ou de régulation concertée). Devront être définies de manière consensuelle : les dimensions à évaluer, les méthodologies d'évaluation, les formes de certification et de restitution des résultats des évaluations.

Réussir la transition écologique

Nous traitons ici ce point de façon globale. Nous y reviendrons dans le chapitre suivant en abordant notre système énergétique et sa contribution capitale à cette transition.

En agissant à la fois sur l'offre et la demande, les contraintes et politiques environnementales vont avoir trois types d'effets de création et de destruction des emplois. Un premier effet direct sera de favoriser certains segments d'activité (création) et de peser sur la compétitivité d'autres (destruction et effet de substitution). Second effet indirect : favoriser les fournisseurs des secteurs bénéficiaires (par exemple, la filière bois revivifiée par la construction environnementale) et peser négativement sur d'autres (ciment pour la construction) ; un troisième effet induit est lié aux gains ou aux pertes de revenus, et donc de consommation. Cet effet induit s'exerce à court terme (cas des constructions d'infrastructures qui entraînent des activités de service,

dont le commerce, à proximité ou des pertes d'activité comme les raffineries « déclassées » par la croissance verte) ; à moyen terme, cet effet induit emprunte le canal des rémunérations des emplois gagnés ou perdus, mais aussi de la hausse éventuelle des taux d'intérêt (dans le cas d'un endettement public peu soutenable) défavorable à la consommation de biens durables (logement, équipements de transport). A très long terme vont venir s'ajouter des gains en bien-être environnemental qui sont autant de coûts de réparation des dommages physiques et sanitaires évités, voire de perte d'activités dans certains secteurs tributaires de l'environnement, comme l'agriculture ou le tourisme.

Le bouclage macroéconomique de la croissance verte en termes de PIB et de niveau général d'emploi est intimement lié à l'analyse que l'on fait de la nouvelle vague « verte » de progrès technique, de sa diffusion et de son incidence sur la productivité globale des facteurs. Le progrès technique au sens où il est entendu ici dépasse largement la question de l'éco-efficience, qui ne peut régler qu'une partie du problème et bute sur la question des effets de rebond. Le sens de cette analyse conditionne la dynamique des revenus et, in fine, la vitesse d'émergence des nouveaux modes de consommation, en particulier des nouveaux services liés à l'économie de l'usage : le consentement à payer les biens écologiquement et socialement responsables sera corrélé à la progression des revenus et à leur répartition. Soit la « verdisation » des économies est analysée exclusivement sous l'angle des coûts supplémentaires qu'elle fait peser sur les agents, et elle entraîne inexorablement une dégradation du bien-être avec la production d'un

bien identique à un coût supérieur. Soit la « verdisation » est interprétée sous l'angle du progrès technique induit par la mise en œuvre, sous forme de taxes et de normes, d'un nouveau système de prix des biens collectifs. Les procédés économes en énergie seraient dès lors davantage développés et l'efficacité énergétique s'en trouverait au final améliorée.

La mise en œuvre de process de production moins prédateurs mais plus complexes, de solutions de mobilité adaptées, la montée en puissance de nouveaux besoins induits par la densification des villes, la relocalisation de la production ou la réduction des chaînes de distribution s'interprètent alors comme une hausse des coûts unitaires inhérente à la montée en gamme des produits et des services. Il s'agit alors bien d'un gain en qualité de l'offre. Le bilan d'un tel processus de transformation des économies peut être positif si celui-ci bénéficie d'une bonne adéquation des compétences, permettant le développement de produits à forte valeur ajoutée et aux procédés « traçables » au sein même des pays développés.

Les quatre priorités de l'action publique pour la qualité

L'Etat jouera un rôle clé dans l'émergence d'une économie de la qualité et de la créativité à travers une politique de la production renouvelée. Celle-ci sera nécessairement différente du modèle colbertiste des grands projets volontaristes, notamment par son pilotage décentralisé, sa logique *bottom-up* de sélection de projets, et son processus itératif d'expérimentation et d'erreurs. Le développement

d'une économie des effets utiles responsable sur les plans social et environnemental appelle aussi la mise en place de projets collectifs d'infrastructure.

Cette politique ne vise pas seulement à accroître la compétitivité des entreprises et l'attractivité du territoire, mais aussi à accompagner le changement sociétal lié à la crise climatique et à la raréfaction des ressources ainsi qu'au vieillissement de la population. Moins défensives que dans les années 1970-1980, les nouvelles politiques de la production ont davantage pour objectif d'accélérer le changement en direction de nouveaux secteurs, afin de renouveler les positions compétitives, en diversifiant le tissu économique et en facilitant tant l'entrée de nouvelles entreprises que l'éclosion de nouveaux domaines de spécialisation.

Ces évolutions signifient qu'il faut développer les liens de complémentarité entre industrie et services, avec quatre priorités.

Première priorité : rééquilibrer les incitations en faveur des secteurs exposés

Il ne faut pas, comme par le passé, jouer un secteur contre l'autre, ni privilégier les services à forte valeur ajoutée contre le maintien de l'activité manufacturière en poussant implicitement à la délocalisation. La Cour des comptes a montré en 2008 que la baisse de charges sur les bas salaires a privilégié les secteurs protégés de la concurrence internationale, plus aidés que les activités industrielles directement exposées. Certaines activités tertiaires comme la grande distribution,

l'hôtellerie ou la restauration, ont été les principales bénéficiaires de cette politique, favorisant les emplois peu qualifiés, faiblement rémunérés et très sensibles au coût du travail au détriment de l'emploi qualifié.

Deuxième priorité : repenser le ciblage de la politique de la production

Le déclin de la politique industrielle des grands projets conçus au sommet de l'Etat, et les limites des politiques horizontales menées depuis vingt ans en Europe invitent à adopter une approche plus systémique en combinant les volets horizontal et vertical.

Le volet horizontal suppose d'élargir le socle des connaissances (savoir académique, savoir-faire, etc.) qui alimente la production d'innovation. L'action en faveur des pôles de compétitivité permet ainsi de lier la recherche appliquée à la recherche fondamentale, la logique du chercheur à celles de l'ingénieur, du technicien, du commercial et du financier. S'y ajoutent des dispositifs incitatifs fiscaux ou réglementaires à portée universelle qui facilitent la réalisation d'investissements que le marché a tendance à sous-financer, du fait des risques et de problèmes d'appropriation. Le crédit d'impôt recherche (CIR) est emblématique de cela. Il gagnerait probablement en efficacité en ouvrant son assiette, comme nous le soulignons dans le chapitre précédent, à des formes d'innovation non technologiques et en restreignant sa portée aux seules entreprises petites et moyennes, tant le risque d'aubaine est élevé pour les grands groupes.

Le volet vertical est décisif : seules des aides ciblées peuvent faire évoluer la spécialisation du pays et susciter de nouveaux domaines d'activité. Ce ciblage doit toutefois devenir moins sectoriel et s'organiser autour des territoires, des catégories d'entreprises ou des besoins sociétaux : les pouvoirs publics jouent de plus en plus un rôle de catalyseur. Ils appuient des acteurs de terrain, selon une logique consistant à mobiliser ou révéler des potentiels endogènes, à partir d'initiatives régionales ou locales. L'une des tendances actuelles est à la régionalisation de la politique industrielle. Les enjeux passent ainsi à l'échelle d'« écosystèmes » réunissant des acteurs hétérogènes, par leur statut (public ou privé), leur secteur d'appartenance et leur taille (PME ou grandes entreprises). Moins focalisée sur les aides directes (subventions, commandes publiques, etc.), leur action mobilise des canaux plus variés (fiscalité, réglementation, mise en réseau, services de conseil, etc.) et implique une gouvernance plus sophistiquée (appels d'offres, procédures d'évaluation, etc.).

Cette combinaison d'une dimension verticale à des éléments transversaux correspond à une conception « matricielle » plus souple de la politique industrielle. Comme l'expliquait l'économiste américain Dani Rodrik en 2004, une politique industrielle bien conçue ne saurait refuser par principe l'idée du ciblage au prétexte que la puissance publique peut se tromper : le cas échéant, il s'agit d'un processus expérimental, de découverte, passant inévitablement par des essais et des erreurs. L'important est de savoir s'organiser pour corriger les éventuels échecs assez tôt. Il faut nous attaquer davantage à la racine des problèmes, en corrigeant les défaillances de marché, notamment

dans le domaine clé et risqué de l'innovation de rupture où les fonds privés de capital-risque sont insuffisants.

Nous voyons ainsi que les choix stratégiques d'investissement des pouvoirs publics ne vont pas de soi, mais sont nécessaires. Les nouvelles demandes sociétales ne se posent pas en termes sectoriels : le besoin de mobilité ou la question du vieillissement ne peuvent être raccordés facilement à un secteur d'activité ou à une solution technologique unique. Celle-ci relève, comme pour les nanotechnologies, de standards différents en fonction des besoins et peut connaître des trajectoires différentes selon son domaine d'application. L'effort de R&D réalisé dans un domaine ne profite pas nécessairement aux domaines voisins. Par exemple, dans la lutte contre le sida, il existe au moins trois trajectoires : les médicaments, le vaccin et la thérapie génique. La R&D mise en œuvre dans le secteur des vaccins aura très peu d'utilité pour le secteur des médicaments, d'où une grande difficulté pour les décideurs en matière d'investissement. Faut-il suivre les trois trajectoires, avec des moyens trois fois plus faibles, ou n'en suivre qu'une seule, avec des conséquences douloureuses en cas d'échec ?

La recherche de réponses diversifiées et un certain saupoudrage de crédits publics ne sont pas forcément néfastes dans ce contexte. La probabilité de solutions technologiques universelles est en effet faible et le risque d'erreur en se concentrant sur une seule hypothèse, élevé. Des expérimentations locales semblent donc opportunes pour aboutir à des réponses techniques valables pour une, deux ou trois régions françaises, voire étrangères, autrement dit pour un espace ne correspondant pas au

découpage administratif ou traditionnel. Les territoires peuvent ainsi démontrer l'intérêt de leurs solutions et développer une source d'activité et d'avantages comparatifs pour l'avenir. Cette phase décisive d'expérimentation et de démonstration de la pertinence d'une nouvelle offre technologique est technique mais aussi largement économique, financière, relevant du marketing et de la communication. Au Canada, par exemple, le fonds dédié aux technologies du développement durable (SDTC), doté d'un milliard de dollars canadiens, est précisément centré sur cette étape. Il traite un très grand nombre de projets et, pour un même besoin, explore plusieurs solutions différentes sans juger sévèrement ce saupoudrage, comme on le fait souvent en France.

Troisième priorité : rééquilibrer les relations entre donneurs d'ordres et PME sous-traitantes

Cette troisième priorité apparaît comme un élément clé de la montée en puissance d'une économie de la qualité, tant en termes de tissu d'entreprises que d'emplois. Les modes dans ce domaine prédominent. Les champions nationaux, les TPE, les PME, le tiers secteurs coopératif ou associatif, les entreprises de taille intermédiaire (ETI) inspirées du modèle allemand du *Mittelstand* sont tour à tour censés porter la croissance. Le fait est que la France, comme beaucoup de pays, est caractérisée par une forte diversité des entreprises et modes d'organisation : 8 millions d'emplois dans les groupes, 7 millions dans des PME indépendantes, dont 4 millions dans des TPE, 1,6 million d'emplois à domicile, 4 millions d'indépendants et près d'un million dans des associations. Le tissu productif français apparaît ainsi comme émietté à sa base et très concentré à son sommet. Plutôt que de

construire une politique de la production centrée sur un seul acteur clé, il semble dès lors préférable de favoriser les synergies entre ces acteurs diversifiés et d'organiser des liens de sous-traitance et de coproduction équilibrés.

Cela nous incite à penser le développement et le financement des PME dans leurs rapports d'interdépendance avec les grands groupes, que l'on ne peut plus dissocier des modalités de croissance des grandes entreprises, alors que les partenariats et des alliances interviennent de plus en plus tôt dans la vie d'une entreprise (bien avant qu'elle n'atteigne une grande taille).

Les petites structures peinent aujourd'hui à attirer les compétences, à organiser des relations de sous-traitance équilibrées, à développer des fonctions stratégiques clés. Le rééquilibrage de la démographie d'entreprise, comme l'accroissement du nombre d'entreprises moyennes et médianes, disposant d'une taille critique sur le marché et développant des fonctions spécialisées en interne, constitue un objectif décisif pour maintenir l'emploi industriel sur le territoire national.

Il s'agit d'abord de favoriser le regroupement des entreprises moyennes en phase d'activité montante. Trop souvent, seules les grandes entreprises désireuses de contrôler le marché et de se recentrer réalisent des fusions-acquisitions. Il s'agit de le permettre aux PME grâce à un soutien technique, à la mise en place de garanties et à l'extension d'avantages fiscaux.

Des procédures spéciales de garantie et de soutien technique permettraient également aux PME des opérations de croissance externe. Les réductions fiscales applicables aux personnes qui investissent dans les fonds à risque ou dans les entreprises non cotées devraient être étendues aux petites entreprises qui investissent en numéraires dans d'autres sociétés. Il s'agit également d'orienter le capital-investissement vers la fusion des petites entreprises plutôt que le rachat et la revente après restructuration d'entreprises existantes (LBO, deux tiers du capital-investissement aujourd'hui). L'éligibilité à ces aides devrait être revue et n'intégrer les opérations de LBO que lorsqu'un fonds a vraiment procédé à un investissement stratégique, développant de nouvelles fonctions plus compétitives. Les PME/ETI pourraient être incitées à développer des fonctions stratégiques (commerciales, marketing, ressources humaines), par exemple via le crédit d'impôt recherche.

Il s'agit ensuite, pour rééquilibrer notre tissu d'entreprises productives, de faciliter le financement des nouvelles entreprises. Le fait que les PME de croissance conçoivent leur développement au sein des structures de groupe, et se font à terme racheter, vise précisément à réduire cette contrainte de financement. Leur absorption renforce alors le pouvoir de marché des grands groupes et limite la concurrence. Nous devons remédier à ce cercle vicieux.

Pour cela, il faut recentrer le capital-risque sur les entreprises réellement en phase d'amorçage, limiter les crédits d'impôt à la part des investissements les plus risqués, effectivement orientés vers les entreprises en phase d'amorçage, et augmenter les plafonds de

réduction d'impôt. Deux grands critères devraient prévaloir en faveur du crédit d'impôt sur le revenu ou sur le patrimoine. Il s'agit d'abord du caractère direct ou indirect de l'apport en capital. L'incitation à l'entrée dans un fonds de capital-risque ne devrait pas avoir les mêmes proportions pour des risques mutualisés ou non. En second lieu, la phase de développement de l'entreprise où intervient l'investisseur devrait donner lieu à une prime claire à l'amorçage. S'orienter dans une telle direction supposerait de simplifier, d'uniformiser et de restreindre le champ des entreprises éligibles. Ce ciblage permettrait de réduire certaines niches fiscales tout en concentrant les incitations sur les nouvelles entreprises susceptibles de régénérer le tissu industriel.

Une seconde direction tendrait à standardiser les procédures de sélection pour l'octroi d'un crédit et à diminuer les coûts de constitution d'un dossier. Pour y parvenir, il conviendrait de développer des agences publiques de notation ou d'évaluation pour les TPE/PME ; de diminuer ou d'externaliser les coûts de dossier par la mise en place de formulaires types via internet ; de définir une charte auprès des banques pour qu'elles accompagnent mieux les difficultés de trésorerie transitoires liées au passage d'une phase de développement à l'autre.

Enfin, un troisième et dernier levier d'action viserait à instaurer un partage équilibré des risques dans les contrats de sous-traitance. Aujourd'hui, les risques induits par le cycle économique ou par les incertitudes technologiques sont excessivement reportés sur les prestataires. Leur manque de visibilité à long terme pénalise en retour leur capacité d'innovation et accroît leur mortalité. L'expertise juridique

des pouvoirs publics pourrait être mobilisée afin de repérer et de limiter les clauses abusives pour les plus petites structures, par exemple pour le partage avec les grands groupes des coûts fixes induits par le développement de nouveaux procédés ou produits. Cette expertise, mais aussi des contrôles juridictionnels, pourrait également être mobilisée pour appliquer le droit en vigueur en matière de délais de paiement (directive européenne ou loi de modernisation de l'économie de 2009). L'Etat devrait d'ailleurs être exemplaire en intégrant mieux dans ses critères d'évaluation des offres dans les marchés publics les principes du développement durable. N'oublions pas aussi de rééquilibrer les relations entre les grandes centrales d'achat et les petits producteurs. La concentration de la distribution a en effet donné naissance à cinq puissantes centrales d'achat (comptant pour 86 % des volumes, 97 % du commerce agroalimentaire) au pouvoir de marché excessif sur les petits producteurs, en particulier pour les produits. Les autorités de la concurrence qui agissent contre les positions dominantes pourraient limiter ce pouvoir dit de « monopsonie » (quelques acheteurs dominants échangent avec beaucoup de producteurs).

Quatrième priorité : créer les conditions d'une croissance verte

Pour faciliter le passage à une économie « verte », une fiscalité adaptée constitue le premier levier, pour lequel la France dispose d'une marge de progression certaine. Cependant, les outils mis en place doivent être adaptés aux efforts spécifiques à accomplir, notamment dans les secteurs des transports et du logement. Des économies d'énergie peuvent être réalisées lors du renouvellement du parc de logement et/ou par des actions de rénovation du parc existant, plutôt

daté (30 millions de logements dont deux tiers construits avant 1975). Si son taux de renouvellement, de l'ordre de 1 %, se maintient, les logements anciens devraient représenter encore deux cinquièmes du parc en 2050. Il faudra donc plus d'un siècle pour remplacer le parc actuel, et le différentiel de performance énergétique entre logements neufs et anciens ne devrait pas permettre de réduire la consommation d'énergie, d'où la nécessité d'un effort notable dans la rénovation du parc existant.

L'arme fiscale, bien adaptée dans le cas du transport, l'est sans doute moins pour le logement et, dans certains cas de pollution dangereuse, insuffisante. La plupart des taxes environnementales sont régressives, car elles portent sur des biens consommés en plus grande proportion par les ménages à petits revenus. La taxe carbone, si elle est un jour instituée, devrait ainsi renchérir le prix de l'énergie liée au chauffage domestique. Plutôt que de mettre en place une fiscalité environnementale progressive et d'exonérer une partie des contribuables de l'effet négatif sur l'environnement de leurs activités, il paraît préférable d'évaluer les effets redistributifs et sociaux des politiques environnementales pour compenser leur impact sur les ménages les plus modestes (aides financières à l'investissement, « chèque vert », baisse d'autres impôts, accompagnement à la mise en place de solutions moins polluantes). Un fonds de financement de l'éco-investissement, avec remboursement ajusté sur les économies de dépenses énergétiques opérées par les ménages, pourrait pour cela être institué. Enfin, pour limiter les hausses de prix des prestataires visant à intégrer les aides publiques directes ou indirectes aux consommateurs, un comparatif de

prix pourrait être mis en place par les autorités de la concurrence et de la protection des consommateurs, ainsi qu'un agrément des entreprises participant à la formation des compétences en matière d'habitat vert.

Le deuxième des quatre leviers nécessaires à la mise en place d'une économie « verte » tient aux éléments favorisant la mutation des secteurs polluants traditionnels (construction, transport, automobile, notamment) et le développement de technologies de rupture. Le secteur de la construction connaît une diversification de ses filières techniques qui pourrait déclasser les techniques traditionnelles (béton) et améliorer les procédés industriels. La (ré)introduction de matériaux comme le bois, les fibres, les métaux ou le verre dans la réalisation des structures et des enveloppes des bâtiments permet aujourd'hui des hybridations techniques, sources d'innovation et d'emploi dans ces filières. Par ailleurs, le développement de composants produits en usine (filière dite « sèche »), qui peuvent être des façades ou des enveloppes assemblées ensuite sur place, améliore la qualité et la productivité du secteur de la construction. Le renouvellement vert pourrait amener des ruptures technologiques dans les matériaux, accroître l'utilisation des énergies renouvelables (*smart grids*) et introduire la domotique (systèmes intelligents).

Dans la construction et l'automobile, l'innovation technologique jouera un rôle décisif en matière d'efficacité énergétique des économies d'une part, et de compétitivité industrielle, d'autre part. Pour favoriser les économies d'énergie, l'utilisation des énergies renouvelables, mais aussi pour réduire l'empreinte écologique des technologies numériques

et des activités de service qui leur est associée, le développement d'une *smart grid* apparaît comme une étape importante. La France n'est pas en retard et initie progressivement son entrée dans l'ère numérique des réseaux électriques. Dans le domaine du transport de l'électricité, RTE (Réseau de transport d'électricité) a déjà engagé des actions concrètes, avec la mise en place d'un centre de coordination avec ses homologues belge d'Elia et britannique du National Grid, afin de pouvoir exploiter le réseau dans ce nouveau contexte de manière sûre. Un système de prévision relatif aux productions d'éoliennes a également été installé ; dans la distribution d'électricité, ERDF commence à déployer des compteurs intelligents. Ces équipements communicants de mesure de la consommation devraient être progressivement mis en place, mais il restera à inciter le consommateur à produire de l'énergie localement (par l'installation d'unités de production renouvelables) à un coût raisonnable. Le plus grand défi de développement de la *smart grid* sera certainement de transformer le consommateur en acteur de ces nouveaux réseaux intelligents.

De plus, si la France est bien engagée dans cette première étape de la *smart grid*, il lui faut également investir dans les infrastructures globales intelligentes pour acheminer l'électricité entre les producteurs et les consommateurs, en rénovant dans un premier temps les réseaux de transport et de distribution. Pour ces investissements fortement capitalistiques et donc très coûteux, le soutien des pouvoirs publics s'avère décisif. Les Etats-Unis y consacrent quelque 4 milliards de dollars pour un réseau de transport d'électricité bien plus vaste que celui de la France. Mais, sur cette somme, les 615 millions de dollars dédiés

aux projets de démonstration ne sont guère dépendants de la taille d'un pays. Au total, les dépenses de R&D seront donc très élevées tant dans les fonctions avancées d'automatisation et l'architecture des systèmes d'information que dans la fonction décentralisée, l'interface intelligente avec la production et la capacité de stockage. C'est pour répondre à ce défi et établir une vision cohérente des réseaux énergétiques européens au-delà de l'horizon 2020 que la plate-forme technologique européenne (PFTE) SmartGrids a été lancée en 2005, sur le modèle de celle créée pour la séquestration du carbone. Afin d'alléger les dépenses, il est important d'intensifier cette coopération au niveau européen, mais également de promouvoir les partenariats intergouvernementaux. Sur la base du savoir-faire français, il conviendra donc d'appuyer ces démarches de R&D, notamment pour les appels d'offres européens lancés dans le cadre de la plate-forme SmartGrids.

Les actions en cours dans le domaine de l'utilisation de liaisons à courant continu (sur très grandes distances), de la transmission d'informations, de l'interopérabilité du réseau européen, sont à promouvoir. En outre, une amélioration des procédures de concertation pour la création des nouvelles lignes de transport d'électricité, nécessaires dans des délais compatibles avec l'arrivée massive d'énergies renouvelables, doit également être rapidement engagée.

Enfin, si les technologies sont relativement matures et si les financements s'avèrent progressivement disponibles, les industriels auraient encore besoin de standards pour assurer l'interopérabilité et la sécurité des équipements. Industriels et énergéticiens, appuyés par la

Commission européenne, doivent s'entendre sur des standards internationaux avant de développer ces nouvelles technologies. Sur ce sujet, les Etats-Unis semblent également détenir une certaine avance. Le National Institute of Standards and Technology (NIST) a ainsi identifié les normes existantes liées au déploiement de la *smart grid*, organisée autour de huit problématiques principales : réponse à la demande, efficacité énergétique, évaluation de l'état du réseau, stockage et transport de l'électricité, infrastructure avancée de mesure de la consommation, gestion du réseau de distribution, cybersécurité et communications sur le réseau. Il serait souhaitable d'accroître, au plan européen et en prenant appui sur une redynamisation des travaux de l'ETSI (European Telecommunications Standards Institute), l'effort de définition et de normalisation des réseaux de communication électronique de nouvelle génération et de faire de ces normes, par leur adoption et leur mise en œuvre rapides, un avantage comparatif pour l'Europe, en termes de compétitivité et d'attractivité.

Un troisième levier doit être actionné, celui de l'accroissement de l'offre de logements à proximité des centres urbains, afin de réduire les coûts de mobilité entre logement et travail et de diminuer les coûts d'engorgement. On agirait aussi sur l'offre et sur les prix, avec pour ces derniers un impact modérateur. Cela supposerait un assouplissement des plans locaux d'urbanisme (PLU) en favorisant l'élévation des bâtiments existants, en ouvrant de nouveaux droits vendus aux propriétaires et en créant un marché de droits échangeables entre propriétaires. Les recettes liées à la vente de ces droits permettraient aux collectivités de financer les infrastructures d'accompagnement de cette densification.

Enfin, la mise en cohérence de plusieurs outils de politique publique pourrait constituer le quatrième et dernier levier susceptible de favoriser l'avènement d'une croissance « verte ». L'accompagnement de la transformation des modes de production et de distribution concerne en effet de nombreuses politiques publiques et dépasse le seul champ de la politique industrielle au sens strict.

L'Etat joue un rôle clé dans la faisabilité et la rentabilité des projets par le cofinancement d'infrastructures ou le développement de certaines techniques génériques dans le domaine de l'information (*cloud computing*, infrastructures numériques...) ; par des politiques d'urbanisme ou d'aménagement du territoire qui encouragent les nouvelles formes de consommation : le développement de l'intermodalité dans les transports (aires de stationnement dans les villes et en périphérie des villes, transport en libre service) ; par la diffusion des *smart grids* dans le domaine de l'énergie ; par l'harmonisation des standards technologiques... Ensuite, l'Etat peut soutenir, par des aides spécifiques, l'intégration des PME entre elles (par opposition au rachat par de grands groupes constitués) pour favoriser l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché ou impulser au niveau local d'autres formes partenariales (notamment public/privé). Le soutien à l'activité d'innovation des entreprises se doit d'englober l'apport des sciences sociales à la capacité de création de valeur immatérielle par les entreprises. De manière plus générale, les incitations à l'innovation doivent également s'étendre à l'expérimentation de nouveaux modèles économiques. Sont également nécessaires un repérage des compétences, des formations adéquates (ingénierie des services, métiers de l'information, etc.).

Enfin, la répartition équilibrée des revenus (via la gouvernance d'entreprise et la fiscalité) joue un rôle clé dans la diffusion de l'économie de la qualité. Il s'agit d'éviter que cette dernière soit imposée et vécue comme un coût supplémentaire pour les ménages modestes et moyens, par des aides financières ciblées lorsque l'accès à la qualité nécessite des investissements préalables lourds.

Une stratégie pour demain : lier qualité publique et qualité privée

Pour marcher sur deux jambes, la politique de la qualité doit à la fois s'attacher à inciter les entreprises à recentrer leurs objectifs sur la recherche de la qualité et des services rendus aux consommateurs, tout en développant les politiques publiques influençant la qualité. La stratégie de développement de telles politiques pour les entreprises doit s'appuyer sur leur sensibilisation accrue aux enjeux de la normalisation, sur une relance des clubs ou cercles de qualité, sur un programme d'évaluation des offres visant une meilleure information des consommateurs et sur une amélioration des garanties proposées sur les produits et services.

La qualité des normes et leur usage peuvent être utilement renforcés. Les normes ISO et européennes spécifiques en matière environnementale et/ou organisationnelle doivent être systématiquement promues et généralisées, en priorité auprès des PME-PMI. Les clubs ou cercles de qualité des entreprises jouent également un rôle,

à la condition cependant de les recentrer sur le respect des délais, la maîtrise de la chaîne de sous-traitance, la recherche de sous-traitants de proximité en fonction de critères autres que la seule compétitivité-prix. De ce point de vue, il convient de rendre le pouvoir aux services de production (produits et services), de service après-vente, de recherche et développement au détriment des services achats, de contrôle de gestion et des directions financières. A cette fin, les subventions des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) aux entreprises privilégiant la sous-traitance locale à l'*outsourcing* pourraient être accrues. D'un montant suffisamment faible pour relever des aides autorisées par Bruxelles, ces aides soutiendraient les projets privilégiant au moins 50 % de sous-traitance locale, et présentant des impacts positifs en termes de développement durable, d'emploi, de respect des délais, de conformité des produits à la réglementation ou de sécurité des consommateurs.

Par-delà ces soutiens aux politiques de la qualité des entreprises, il s'agit de développer les politiques publiques influençant la qualité. Ces politiques concernent l'investissement, l'éducation et la formation, ainsi que la communication.

L'investissement des collectivités territoriales et de l'Etat doit privilégier le maintien et l'accroissement des investissements concourant à la « qualité France » : système éducatif et universitaire, formation professionnelle et continue, infrastructures, système de soin et de retraite, défense et police, environnement. La politique

d'éducation et de formation doit également mettre l'accent sur l'importance de la qualité, en particulier dans les disciplines économiques et techniques. Un enseignement de la qualité et de ses principes devrait être ainsi systématisé dans les écoles de commerce et d'ingénieurs, en lien avec les professionnels concernés (stages qualité en entreprise et en administration, appel à des professionnels pour enseigner cette discipline). Enfin, la politique de communication publique doit insister sur l'importance de la qualité, et des liens entre qualité publique et qualité privée. Il convient de développer les synergies et les échanges entre elles, ce qui implique un rapprochement, voire une fusion des institutions régissant ce domaine : France qualité publique, Comité national pour la qualité et la performance, fédérations régionales du mouvement français de la qualité. Ces structures pourraient développer des actions de communication communes : trophées communs de la qualité, lancement d'une campagne de communication sur la « qualité France » mettant en avant les atouts comparatifs de la France. Une alternance du passage des professionnels de la qualité entre le secteur public et le secteur privé pourrait également être encouragée.

Les enjeux de la qualité peuvent ainsi irriguer au maximum notre société pour assurer la transition vers une économie compatible avec la préservation sur le long terme des grands équilibres de notre planète. Il s'agirait d'une économie respectueuse des hommes, de leurs capacités créatives, du produit de leur travail et de leur cadre de vie, mais aussi alimentée et animée par une énergie renouvelée dans ses sources et ses priorités.

DE L'ÉNERGIE POUR TOUS ET POUR LONGTEMPS

Pour être source de développement, de bien-être et de cohésion sociale, l'énergie appelle une volonté politique, aujourd'hui absente, afin de déployer nos atouts et de faire coopérer nos acteurs, de promouvoir l'efficacité et de lutter contre la précarité énergétique, d'affronter l'incertitude en veillant aux coûts et à la sécurité. La transition énergétique et écologique ne réussira pas sans relancer le service public ni revoir l'architecture de notre secteur électrique. Les mêmes principes s'imposent pour bâtir une Europe de l'énergie.

Les enjeux de l'énergie appellent des choix politiques

Il y a encore dix ans, on pouvait croire que l'énergie était devenue durablement abondante et facile d'accès : un pétrole à 20 dollars le baril, un gaz offrant la solution miracle pour produire de l'électricité, un nucléaire prêt à redémarrer au meilleur coût. Le néolibéralisme a même fait valoir que l'action publique devait désormais s'effacer devant le marché et la concurrence, pour le plus grand bien des consommateurs !

La situation a profondément changé : la croissance des pays émergents a entraîné une forte augmentation de la demande mondiale, et des tensions régionales ou des retards d'investissements peuvent provoquer des augmentations de prix, comme ces dernières années.

Pour parer au changement climatique, il faudrait en 2050 produire deux fois plus d'énergie avec deux fois moins de CO₂. Enfin, des accidents majeurs comme ceux de Deepwater Horizon ou de Fukushima, ou la prise de conscience des pollutions engendrées par le gaz de schiste, nous rappellent les impératifs de sécurité des populations et de respect de l'environnement. Notre seule certitude est que le coût de l'énergie augmentera, tant à cause de la rareté des ressources primaires que de la montée des investissements à financer. Cette tendance rend d'autant plus inquiétant ce fait : aujourd'hui, deux milliards d'êtres humains n'ont pas l'électricité. Plus près de nous, un ménage français sur cinq doit consacrer au moins 15 % de son revenu à l'énergie, souvent en se rationnant.

Deux logiques s'offrent à nous aujourd'hui. La première met en concurrence et privatise cette industrie et conduit à des tensions et des conflits pour s'assurer l'accès à l'énergie. Elle annonce des pénuries, car les investisseurs qui raisonnent à court terme ou en fonction de critères financiers n'investissent pas à temps. La collectivité y perd, progressivement mais sûrement, la maîtrise de choix structurants. La seconde est une politique publique de l'énergie conforme à l'intérêt général : choix des ressources, préparation de l'avenir, orientation des investissements, sécurité d'approvisionnement, accessibilité pour tous, recherche de coopérations internationales et répartition équitable des efforts, compétitivité de l'offre et maîtrise de la demande. Notre nouveau modèle de développement passe évidemment par cette dernière logique. L'énergie en est même une importante composante, constitue un vrai levier de transformation de notre économie, un chapitre de nos réponses à la crise.

Les défis de l'énergie s'inscrivent dans un contexte planétaire : des besoins et des contraintes accrus d'ici à 2050

Mieux produire et mieux consommer l'énergie pour alimenter la croissance de l'économie et l'amélioration du bien-être dans le monde

D'un peu plus de 6 milliards aujourd'hui, la population mondiale passera à 8 ou 9 milliards en 2050, dont deux tiers d'urbains. Le développement économique se fera principalement dans les pays émergents. La demande d'énergie primaire (l'ensemble des sources d'énergie avant transformation) devrait doubler d'ici à 2050. Cela suppose déjà de grands progrès dans l'efficacité énergétique, puisqu'il s'agit d'alimenter une activité économique qui devrait, elle, quadrupler. La poursuite des habitudes de consommation des pays développés est exclue, et il faudra reconnaître aux pays émergents le droit au rattrapage énergétique. A titre d'exemple, la Chine, l'Inde et le Brésil (2,5 milliards d'habitants) voient aujourd'hui leur économie croître de 5 à 8 % par an, et leur consommation d'énergie de 15 à 20 %.

Les besoins d'investissement sont considérables : extraction de ressources, production d'électricité, infrastructures de transport, sans oublier l'amélioration de l'efficacité énergétique. Les estimations donnent des chiffres impressionnants dans l'absolu, de l'ordre de 1 500 milliards de dollars par an, mais ils ne représentent pas une fraction exorbitante des richesses : 2 % du PIB. C'est un effort déjà réalisé par les pays industrialisés. Cependant, le désengagement de la Banque

mondiale dans les années 1990 et les privatisations massives conduisent à la recherche de rentabilités rapides et fortes de la part des investisseurs privés. L'utilisation d'hydrocarbures, peu exigeante en capital, est souvent préférée aux solutions rentables à long terme (hydraulique, nucléaire et grands réseaux électriques) et plus avantageux pour la collectivité. En conséquence, le risque est reporté sur les consommateurs, qui subissent les fluctuations des prix et l'exposition à une dépendance élevée des approvisionnements. Un exemple : l'Europe produit de moins en moins de gaz (les gisements de mer du Nord s'épuisent)... et de plus en plus d'électricité avec du gaz ! Elle importe déjà presque la moitié de son gaz, une proportion qui atteindra sans doute 70 % dans vingt ans.

La conscience des risques de changement climatique dus aux émissions de gaz à effet de serre – l'énergie en provoque 40 % – est devenue aiguë. Le secteur de l'énergie luttera en diminuant la dépendance aux combustibles fossiles, en produisant plus d'électricité avec d'autres sources et en employant davantage celle-ci à de nouveaux usages (comme le transport). On estime ainsi qu'il va se construire en vingt ans dans le monde autant de centrales électriques que pendant tout le XX^{ème} siècle.

Consommation en énergies fossiles : une sobriété indispensable

Le charbon est la première ressource locale pour nombre de pays émergents et contribuera pour longtemps à la production d'électricité (40 % sur le prochain quart de siècle). Les réserves sont immenses (plusieurs siècles) et accessibles à faible coût. Mais l'usage du charbon est le plus émetteur de CO₂ et pollue l'environnement local. C'est de loin la

forme d'énergie la plus dangereuse pour la santé des riverains des centrales et des salariés (100 000 décès annuels de maladie professionnelle dans le monde). Si l'on ne peut interdire aux pays émergents son utilisation, il importe d'y promouvoir les sources de production électrique non carbonées, notamment en facilitant les conditions industrielles et financières d'investissement pour modifier leur système énergétique.

Le temps du pétrole bon marché est révolu. Nous avons quarante ans de réserves très localisées, d'où des risques géopolitiques importants qui s'accroîtront si de nouvelles ressources ne sont pas découvertes rapidement : « Qui tient le Golfe tient le monde. » Le gaz naturel est l'énergie fossile la moins polluante. Elle est aujourd'hui compétitive, en usage direct ou en production d'électricité. Les réserves conventionnelles sont peu abondantes (soixante-dix ans) et les gisements les plus importants, localisés (Russie, Proche-Orient, Indonésie). Du gaz de schiste (*shale gas*) a été récemment et massivement mis en exploitation aux Etats-Unis, créant pour quelques années une offre bon marché. Solution miracle ? Non. Les conséquences environnementales de l'exploitation de ce gaz sont importantes et son acceptabilité devient problématique.

Financer l'hydroélectricité et progresser dans les autres énergies renouvelables

L'hydroélectricité (15 % de l'électricité mondiale et 6 % de l'énergie toutes sources confondues) est la première des énergies renouvelables. On peut doubler cette production pour un coût de revient deux fois moindre que pour la production thermique. Ce

supplément représente la consommation d'électricité de l'Europe ! Les sites restant à équiper sont principalement situés dans les pays en développement, et les conséquences sociales et écologiques de ces grands ouvrages doivent être prises en compte. L'hydroélectricité, ce sont aussi les petites chutes dont l'équipement favorise l'essor de zones rurales. L'obstacle toujours invoqué est le manque de stabilité politique des pays concernés et le risque financier : l'espoir d'une rentabilité rapide est en effet nul.

Les autres énergies renouvelables (EnR), éolien, solaire et biomasse, offrent un potentiel important. Selon l'Agence internationale de l'énergie (2010), elles pourraient apporter en 2035 quelque 15 % de l'électricité mondiale. Outre l'emprise sur le territoire (en particulier quand des cultures sont destinées à la biomasse), les contraintes sont d'ordre économique : certaines EnR sont encore très coûteuses au kWh/produit, notamment le solaire dans des conditions climatiques tempérées. L'éolien et le solaire produisent de façon intermittente et aléatoire. Pour délivrer autant d'énergie que 1 kilowatt de centrale thermique, il faut environ 3 kilowatts d'éolien ou 4 à 5 kilowatts de solaire. Il en résulte des coûts de réseau plus importants et, puisqu'on ne sait pas aujourd'hui stocker à grande échelle, des surcoûts de gestion de l'équilibre entre offre et demande d'électricité. L'essor de ces énergies est donc lié à de nouvelles avancées techniques et industrielles.

Faire de la sûreté nucléaire un bien collectif mondial

L'électricité d'origine nucléaire, compétitive et n'émettant pas de CO₂ apporte aujourd'hui 6 % de l'énergie mondiale : autant que

l'hydroélectricité, ou encore l'équivalent de la production pétrolière de l'Arabie Saoudite. Les exigences sont cependant à la hauteur des avantages. La construction et l'exploitation, sans oublier le démantèlement, requièrent une haute maîtrise industrielle. Les investissements sont lourds et rentabilisés à long terme. Plus que d'autres énergies, le nucléaire demande un environnement social et professionnel de qualité, vigilant sur la formation, les compétences et la radioprotection. C'est toutefois une condition qui peut devenir opportunité, car elle se transmet à un vaste tissu industriel de sous-traitants et de fournisseurs. Enfin, l'acceptabilité du nucléaire est liée à la résolution de la question des déchets, et bien entendu à la garantie d'une sûreté sans défaut.

Moins grave que Tchernobyl, plus éloigné dans l'espace, l'accident de Fukushima nous interpelle pourtant davantage. Aucune manœuvre douteuse n'a en effet été effectuée et le modèle de réacteur répondait aux standards internationaux, de même que le niveau technique du tissu industriel japonais. Il faut améliorer la sûreté des centrales nucléaires en y intégrant les conséquences d'événements exceptionnels. Une véritable gouvernance mondiale de la sûreté et de la transparence du nucléaire civil doit en outre être mise en place, dotée de forces d'expertise indépendantes et du « pouvoir de dire non » à des projets ou à des opérateurs non garants des meilleurs standards, voire à des Etats. Il faudra également se demander si le nucléaire est compatible avec des secteurs électriques où la concurrence et la recherche du profit sont les principaux critères de décision industrielle. TEPCO, la compagnie qui exploite la centrale de Fukushima et le plus grand électricien japonais, avait été par le passé plusieurs fois prise en défaut de respect des procédures.

Un vaste éventail de techniques pour demain

Plusieurs axes de recherche méritent des efforts importants. Des moyens pour stocker l'électricité à grande échelle, des filières photovoltaïques plus performantes et des systèmes « intelligents » pour piloter les réseaux accroîtraient le potentiel d'énergies renouvelables et les usages de l'électricité. La pile à combustible et l'utilisation de l'hydrogène, techniques encore expérimentales, pourraient devenir de nouveaux vecteurs énergétiques. Des percées technologiques permettraient aussi de réduire d'un facteur 2 à 4 le coût des véhicules électriques ou la consommation des véhicules à essence. Savoir capturer et séquestrer le gaz carbonique issu de la combustion, ce dont nous ne sommes aujourd'hui capables que sur de petits prototypes, permettrait de poursuivre l'exploitation des réserves de charbon sans accélérer le changement climatique. Convertir du charbon ou du gaz en carburant liquide dans des conditions respectueuses de l'environnement allégerait les tensions sur le pétrole. Enfin, la production nucléaire peut progresser par la sûreté, par des réacteurs du futur consommant très peu d'uranium et par les solutions pour optimiser le traitement des combustibles usés et la gestion des déchets à long terme.

Le secteur de l'énergie, un atout industriel pour la France

Quelques grandes entreprises françaises ont une envergure et un rayonnement internationaux : Areva, Total, EDF, GDF-Suez, Alstom, Bouygues... Il en est de même dans le domaine de la recherche avec des organismes mondialement reconnus comme le CEA (désormais

Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives), l'IFP (Institut français du pétrole) et le CNRS, pour ne citer que les plus importants. Ensemble, leurs métiers couvrent toutes les offres dans le secteur de l'énergie : des centrales aux réseaux et au combustible, de la conception à l'exploitation. Elles ont assis leur force sur la maîtrise d'objets et de systèmes complexes. Un Etat passif et la prééminence grandissante de la gestion financière menacent ces atouts. L'individualisme d'entreprise rend leur coopération difficile, dans les relations contractuelles ordinaires comme dans le développement de grands projets. Les plans de réduction des coûts ont poussé à externaliser les tâches et multiplier les niveaux de sous-traitants, au prix d'une perte de qualité et de compétence d'ensemble. La difficulté rencontrée dans la construction des centrales EPR illustre dans une certaine mesure ces constats. L'action publique s'impose : un véritable rôle d'actionnaire pour l'Etat, une plus grande explicitation des objectifs de la filière française (emploi, relations et marchés internationaux...), des contrats de projet entre les parties impliquées, une vigilance sur les conditions de recours à la sous-traitance. Enfin, l'Etat mettra un terme aux rivalités stériles entre EDF et Areva, dont il est actionnaire majoritaire (dans les deux cas), en exigeant des deux entreprises la primauté du même critère, celui de l'économie publique.

Les contraintes énergétiques et écologiques n'ont pas changé avec l'accident de Fukushima. Elles augmenteront même si certains Etats, comme l'Allemagne, renoncent au nucléaire en s'obligeant à accroître durablement leur consommation de combustible fossile. La plupart des pays qui avaient exprimé des intentions de développement nucléaire crédibles vont prendre le temps d'approfondir leur projet, sans

y renoncer. Fukushima ne sonne donc pas le glas des ambitions internationales de la filière nucléaire française : une stratégie recentrée est mise à l'ordre du jour. A la suite de la crise japonaise, le travail et l'indépendance de l'Autorité de sûreté nucléaire française ont gagné en reconnaissance dans le monde entier. La France et son industrie tireraient avantage à jouer un rôle volontariste dans la promotion d'une gouvernance internationale du nucléaire civil.

Une politique de filière industrielle sera élaborée dans le domaine des EnR et de la maîtrise de la demande afin de promouvoir l'offre française, en veillant à l'attractivité des cursus de formation des ingénieurs et techniciens supérieurs ; en mutualisant les recherches et les financements, notamment dans le cadre des pôles de compétitivité ; en coordonnant l'action des grands donneurs d'ordres (dans l'industrie et la recherche) avec les réseaux de sous-traitance ; en jouant des marchés publics (à la manière du *Buy American Act* des Etats-Unis) ; en mettant en œuvre des contrats d'orientation énergétique avec les collectivités locales en lien avec la politique industrielle.

L'ambition sera résolument tournée vers la qualité, l'innovation et l'exportation. L'Union européenne – 500 millions de consommateurs – est devenue une référence mondiale dans la lutte contre le changement climatique. L'industrie française de l'énergie possède les moyens pour agir davantage sur les normes, les règles d'appel d'offres et les orientations de la R&D communautaire (le Plan stratégique pour les technologies énergétiques). Au-delà de l'Europe, nos compétences d'ensemblier des systèmes énergétiques (production, réseaux, optimi-

sation) ouvrent des perspectives d'offres à haute valeur ajoutée auprès des pays émergents. On pense notamment aux aménagements hydroélectriques, dont la réalisation confère également une relation et une présence privilégiées avec les Etats concernés.

Comment réussir la transition énergétique ?

L'énergie pèse près de 10 % de l'activité économique de notre pays. Bien indispensable, son poids est encore plus important en termes de compétitivité et de justice économiques, ainsi que dans le cadre d'une politique de relance. Dans le contexte d'une augmentation des prix, une action publique de long terme et visant l'intérêt général est donc requise. Nous disposons de trois leviers pour conduire une transition énergétique : consommer moins d'énergie par usage ; agir sur le mix de production ; substituer l'électricité aux énergies fossiles, car on peut produire celle-ci sans émission carbonée grâce aux renouvelables et au nucléaire. Focaliser le débat sur le nucléaire est donc une erreur, et se limiter à l'électricité s'avère encore insuffisant. On pensera « énergie » en considérant la demande et l'efficacité des usages aussi bien que l'offre. Pareille approche globale est également celle du rapport de Terra Nova sur l'énergie¹⁷.

Comment rénover notre façon de consommer l'énergie

La maîtrise de la demande et l'efficacité énergétique supposent des changements d'habitude dans la consommation, un patient effort

17. Grandjean, A. et alii, *Maîtriser l'énergie*, Terra Nova, juillet 2011.

de pédagogie, des investissements importants (notamment pour isoler les logements) et des efforts de R&D qui se déploieront sur vingt ou trente ans. Le premier instrument d'une politique ambitieuse et cohérente, c'est un prix qui reflète l'ensemble des coûts de l'énergie (dont celui des dommages dus à sa production) et signale leur évolution. Masquer ou différer sa tendance à la hausse en rognant les dépenses ou en renonçant à une taxation du carbone, comme l'a fait le gouvernement en 2010, est une lâcheté que les consommateurs d'énergie paieront cher à terme. L'Etat ne peut durablement subventionner l'énergie : les prix doivent suivre les fondamentaux économiques et environnementaux.

La fiscalité de l'énergie et de l'environnement est un important levier d'action. Selon une étude de l'OCDE¹⁸, cette fiscalité s'élève en France à 1,7 % du PIB (en 2008), contre 2,2 à 2,5 % dans les grands pays européens et plus de 4 % au Danemark et aux Pays-Bas. L'écart est encore supérieur pour la fiscalité sur les véhicules à moteur. La priorité donnée à la lutte contre le changement climatique désigne nettement le CO₂ comme support d'une taxation pertinente. Les taux qui donneraient le bon signal pour les efforts et les choix à opérer sont connus : quelque 30 euros par tonne aujourd'hui (pour une recette fiscale d'environ 8 milliards d'euros), une centaine d'ici à vingt ans. La « taxe carbone » soulève de délicats problèmes juridiques. On peut alternativement majorer les taxes en vigueur (taxe intérieure sur les produits pétroliers s'agissant du pétrole, taxe intérieure de

18. OCDE, *Taxation, Innovation and the Environment*, octobre 2010.

consommation sur le gaz naturel concernant le gaz) selon le contenu en carbone des combustibles. L'effet est de 7 à 8 centimes d'euro par litre de carburant.

S'agissant de l'électricité, un signal-prix sur les émissions de carbone aura une faible incidence, puisque l'essentiel de la production vient du nucléaire et des renouvelables. En revanche, le tarif actuel est inférieur de quelque 30 % aux coûts de long terme, c'est-à-dire à ce qu'il coûtera demain de fournir un kilowatt-heure de plus. C'est bien ce coût qu'il faut considérer pour prendre les bonnes décisions et acquérir de meilleures habitudes de consommation. Le niveau tarifaire actuel est rendu possible par le coût du parc nucléaire en exploitation, bien plus faible que celui des filières à développer demain (quelles qu'elles soient). Donner sans tarder un tel signal ne signifie cependant pas relever les factures d'autant : on peut tarifer à ce niveau les seuls kilowatt-heures consommés au-delà d'une norme de confort adaptée au logement et à son mode de chauffage.

Le produit des mesures fiscales et tarifaires pour la maîtrise de la demande ira d'une part vers la solidarité avec les ménages les plus modestes et à la lutte contre la précarité énergétique : chèque-carburant, chèque-chauffage, subventions à l'investissement dans les performances énergétiques. Il contribuera d'autre part au financement de la rénovation thermique, de la recherche et du développement des EnR et des véhicules à très basse consommation ou hybrides, au rééquilibrage du fret de la route vers le rail et la voie d'eau.

Le juste prix de l'énergie ne suffit pas toujours à déclencher une opération souhaitable. Dans le logement, le montant d'un investissement de rénovation, le coût d'un équipement de chauffage performant ou la problématique propriétaire/locataire peuvent constituer un obstacle. Au-delà des prêts bonifiés, la conception de contrats fondés sur l'usage (confort thermique, par exemple) doit être encouragée. De même, des prêts pour réaliser des rénovations pourraient être associés au logement, et non à l'emprunteur : ils seraient transmis d'occupant à occupant, avec les échéances restant à rembourser, ce qui éviterait les blocages entre propriétaire et locataire. Des schémas analogues peuvent servir au développement de véhicules individuels, électriques ou hybrides.

L'action publique s'attachera enfin à promouvoir les filières performantes dans l'installation et l'amélioration des équipements consommateurs d'énergie et aider les entreprises qui les portent, innover et font baisser les coûts. Aider renvoie à des financements et des partenariats où la puissance publique intervient, mais pas seulement : donner de la visibilité aux débouchés par la constance des politiques de maîtrise de la demande constitue en soi une aide puissante pour créer et entreprendre. Le secteur du BTP est particulièrement concerné. Dès lors que les investissements sont économiquement fondés, la création d'emplois sera durable.

Peser les implications économiques, industrielles et écologiques en production électrique et bien gérer l'incertitude et l'échelle des temps

On peut espérer produire la plus grande part de notre électricité avec des filières renouvelables lorsque les contraintes techniques et

économiques auront été levées. Favoriser le progrès dans les technologies non matures, augmenter les chances de compétitivité à long terme et construire une filière industrielle nationale, telle est la bonne politique. Mais il est prudent de situer l'horizon des avancées techniques et industrielles après 2030. En attendant, l'éolien et le solaire ne fourniront guère plus de 20 à 25 % de la production électrique, avec des surcoûts significatifs. Les Allemands ont vigoureusement encouragé ces filières dès 2000. Ils produisent actuellement 10 % de leur électricité avec l'éolien et le solaire. Les aides associées ont contribué à porter les tarifs de l'électricité pour les particuliers à près de deux fois le prix français.

En France, un Etat peu stratège et oublieux de l'intérêt général est à l'œuvre. Avec le solaire photovoltaïque, nous voyons l'intérêt de quelques-uns primer un objectif public. Un tarif d'achat très élevé, avec en prime des avantages fiscaux, a été mis en place sans souci de cohérence avec l'évolution des coûts ni d'un suivi des quantités ou de la constitution d'un tissu industriel. Des opérateurs – dont le premier est une filiale d'EDF – se sont engouffrés dans ce mécanisme, partageant une haute rentabilité avec ceux qui avaient les moyens de mettre quelques milliers d'euros sur leur toit pour acheter des panneaux importés de Chine. Les consommateurs d'électricité vont supporter une charge dépassant 2 milliards par an pour de nombreuses années, et ce pour produire 1 % de notre électricité. Une subvention de la collectivité au profit de quelques investisseurs avisés ! Les pouvoirs publics n'ont eu d'autre choix que d'amender ce système. Nous avons perdu plusieurs années de financement durable d'une R&D ambitieuse.

Développer la production au charbon est exclu tant que l'on ne sait pas capturer et stocker le gaz carbonique – l'horizon raisonnable dépasse là aussi 2030 – et prouver que de tels stockages ne présentent aucun risque. La construction de cycles combinés à gaz est peu coûteuse en capital et permet d'ajuster rapidement l'offre à la demande, entend-on souvent. C'est effectivement l'intérêt des compagnies pétro-gazières, attirées par une source de rentabilité d'autant plus sûre que l'incertitude sur le prix du gaz et le développement d'infrastructures gazières sont payés par les consommateurs. Ce n'est pas celui de la collectivité, qui prendrait aussi des risques de sécurité énergétique et renoncerait de fait à une politique climatique responsable.

A l'horizon de dix à quinze ans, le besoin en capacités supplémentaires de production électrique est limité tant que le parc nucléaire existant reste en exploitation. Réduire la production nucléaire, dont le coût d'exploitation est deux à trois fois moindre que le développement d'un moyen de production nouveau, renchérirait fortement l'électricité.

Peut-on sortir du nucléaire sans tomber dans d'autres contraintes ?

Le nucléaire a apporté à notre pays des avantages économiques dont nous héritons : un prix pour les consommateurs résidentiels inférieur de 30 % à la moyenne de nos grands voisins européens et une protection contre le prix très fluctuant du pétrole et du gaz. Mais le programme a été conduit selon une logique « massive », dont l'efficacité industrielle a secrété des dépendances, voire des engrenages. Le suréquipement des années 1985-2000 a poussé à la promotion d'un

chauffage électrique de qualité souvent médiocre. Le nucléaire a concentré des moyens humains et financiers de R&D considérables. L'Etat n'a pas su en faire autant pour d'autres filières. La force de notre expertise nucléaire peut devenir faiblesse quand il s'agit d'évaluer certains projets objectivement. Rappelons-nous aussi que, juste avant l'accident de Fukushima, le gouvernement poussait Areva et EDF à proposer des centrales nucléaires à des pays dont les pratiques institutionnelles sont incompatibles avec une culture de sûreté nucléaire. Dénonçons enfin dix ans de débat public confisqué, comme dans le cas de la loi d'orientation sur l'énergie de 2005, dont l'objectif essentiel était de fait l'engagement du nouveau réacteur nucléaire EPR en France. *A contrario*, le nucléaire était exclu du champ de discussion du Grenelle de l'environnement.

Réfléchissant à une transition énergétique, nous ne souhaitons plus de tels engrenages. La question de la réduction du nucléaire dans le mix électrique est posée et plusieurs pistes sont envisageables pour remplacer cette production, sur lesquelles nous devons nous engager avec prudence.

Côté offre, nous venons de constater les risques et les coûts d'un engagement mal cadencé dans les EnR ou d'un laisser-faire dans la production électrique au gaz. Côté demande, une politique ambitieuse d'efficacité et de sobriété énergétique s'impose, avec des résultats incertains (puisqu'elle repose sur la somme de nombreux comportements individuels). Si aucune alternative n'a été conservée côté offre, on s'obligera à durcir les réglementations sur la consommation, à imposer

des investissements de plus en plus coûteux pour réduire la demande, à passer de la sobriété voulue à la sobriété subie, atteignant la qualité de la vie ou les facteurs de production et la croissance.

Il conviendra ainsi d'examiner les options en éclairant leurs implications et leurs aptitudes à gérer l'incertitude sur les plans de la sécurité, de l'indépendance énergétique, de l'environnement, de l'industrie, des modes de consommation et de l'équité. Leur coût sera soigneusement évalué, car il conditionne dans la durée le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises. Une délibération collective, à engager rapidement, se traduira par un plan à long terme (2030) livrant les orientations, l'évolution des modes de consommation et le mix énergétique visés (la part de chaque source dans l'offre totale d'électricité), et par une loi de programmation quinquennale. Celle-ci précisera les priorités et les instruments de politique publique (prix, aides publiques, fiscalité, appels d'offres...). Elle exprimera les décisions relatives au nucléaire : parc actuel et horizon des premiers déclassements, confirmation ou retrait du projet de second EPR et du réacteur ATMEA, devenir du programme de génération IV et du projet Iter pour la fusion thermonucléaire.

Une modification significative du paysage énergétique français ne pourra se dessiner qu'à partir de 2020-2025. Dès lors que l'on veut respecter les impératifs techniques, industriels et climatiques, dès lors que l'on veut garder des marges de manœuvre pour placer les énergies renouvelables et la maîtrise de la demande sur une orbite d'avenir, une réduction de la part du nucléaire ne peut guère s'amorcer plus tôt. Une

vingtaine de centrales nucléaires ont été mises en service autour de 1980 : il est inévitable d'en exploiter tout ou partie durant plus de quarante ans. L'intérêt à moyen terme s'avérera d'autant plus évident que le contexte économique sera difficile. Cela doit renforcer, si cela est possible, l'obsession de la sûreté et des moyens de la garantir.

Sortir l'énergie du tout-marché pour la rendre à l'intérêt général

Afin de rester réellement libres de choisir notre avenir énergétique, afin d'en recueillir les bénéfices socio-économiques et d'assurer l'égalité de traitement de tous nos concitoyens, réformons l'organisation héritée du choix néolibéral opéré par l'Europe il y a quinze ans.

Le cas de l'électricité

Californie, fin 2000-début 2001 : les coupures d'électricité se succèdent en raison non d'un événement climatique de grande ampleur, mais tout simplement d'une sévère pénurie de production. L'Etat doit prendre à sa charge les engagements que les fournisseurs ne peuvent plus tenir. Il rachète le réseau de transport et augmente de 40 % les tarifs réglementés. Comment l'une des régions les plus riches du monde en est-elle arrivée là ? Quelques années plus tôt, le secteur électrique a été ouvert à la concurrence, jusqu'à la fourniture aux particuliers. Les incertitudes du nouveau marché et la complexité des règles du jeu mises en place ont provoqué l'insuffisance des investissements. Les prix de marché ont atteint des niveaux exorbitants... mais les capacités

disponibles, réputées excédentaires trois ans auparavant, avaient disparu.

L'efficacité économique et l'intérêt général ne peuvent pas être garantis par le marché et son tropisme de court terme. La continuité de la fourniture d'électricité requiert une puissance installée suffisante pour affronter les aléas de la production et de la consommation. Mais les prix de marché ne reflètent pas ce qu'il en coûte à la collectivité s'il faut délester parce que l'offre ne suffit plus un matin d'hiver particulièrement froid. En quoi un acteur privé est-il incité à construire une centrale de pointe qui ne servira – peut-être – que quelques heures par an ? Les prix sont-ils équitables lorsqu'un fournisseur est poussé à sélectionner ses clients en fonction de la marge qu'il peut réaliser ? Les prix sont-ils pertinents quand des offres sont construites à partir d'anticipations du prix de marché à trois ans (au mieux) et quand les contrats de long terme sont proscrits ? Les consommateurs n'ont plus qu'à gérer eux-mêmes l'incertitude sur le coût de leur énergie dans la durée...

L'Europe a pourtant résolument choisi, il y a une quinzaine d'années, l'ouverture de l'électricité et du gaz à la concurrence. Ce fut le résultat d'une illusion et d'un compromis politique. L'illusion ? Des prix de l'énergie faibles et qui devaient le rester sous la pression de la concurrence et avec l'entrée de nouveaux acteurs, une mise à distance de l'intervention publique qui allait rendre l'industrie plus agile et plus efficace. Le compromis ? La seule voie d'intégration européenne acceptée par les tenants du néolibéralisme était celle du marché, le seul gouvernement celui du droit de la concurrence. Le service public n'avait

qu'à s'effacer. L'Union européenne a même imposé l'ouverture jusqu'aux clients résidentiels à tous ses membres, alors que le pouvoir fédéral américain a laissé ce choix aux Etats.

Mauvaises prémisses ! Le prix du pétrole et du gaz a triplé entre 2002 et 2005. Les besoins d'investir sont apparus bientôt, et avec eux la « découverte » que les fondamentaux économiques de l'électricité ne sont pas solubles dans la concurrence. Le train des privatisations, fusions et acquisitions a rapidement formé un oligopole. Les prix de marché de l'électricité ont bientôt dépassé les tarifs réglementés, au grand désenchantement des clients de nouveaux fournisseurs. La logique financière de profit à court terme ne crée pas les incitations à l'investissement ou à la maintenance dans une optique de qualité et de sécurité durables. La « dérégulation » s'est soldée par une complexification croissante des règles de fonctionnement. Les opérateurs ont bien compris qu'une influence sur les nombreuses décisions réglementaires qui béquillent le marché est plus rentable et moins risquée qu'un investissement industriel. Les pouvoirs publics ont perdu les leviers pour mettre en œuvre des choix de politique énergétique, au moment où les enjeux d'environnement et de sécurité d'approvisionnement n'ont jamais été aussi présents.

Malgré ce constat de plus en plus partagé, conserver le marché comme fin en soi semble demeurer le principe guidant les tentatives pour corriger les défauts. En attestent les propositions de la Commission européenne relatives à une « stratégie » énergétique – nous y reviendrons plus loin, de même que le projet de loi NOME, « nouvelle

organisation du marché de l'électricité » définie par le législateur français. Le nouveau modèle de développement que nous décrivons dans cet ouvrage conduit au contraire à récuser ce conservatisme.

Espoir illusoire ? Regardons outre-manche. Le Royaume-Uni, promoteur historique de la libéralisation européenne, prépare un projet de réforme qui signe le retour de l'action publique et d'intentions planificatrices. La production nucléaire et renouvelable – soit trois quarts des développements à venir – fera l'objet de contrats d'achat de long terme à prix réglementé, dont la contrepartie sera un agent public. Le prix du CO₂ suivra une trajectoire planifiée via une taxe qui complète le prix de marché européen des permis d'émission.

Une libéralisation peu cohérente et dédaigneuse de l'intérêt général

Depuis 2000, la libéralisation européenne a été mise en œuvre au rythme de presque une loi par an. Une agence de régulation, le Comité de régulation de l'énergie (CRE), a été créée pour gérer la complexité croissante du marché et veiller au bon fonctionnement de la concurrence. Après la privatisation d'EDF en 2005, l'Etat a apporté GDF au groupe Suez, au terme d'un feuilleton juridique de deux ans, pour fabriquer un concurrent de taille équivalente. Les grands consommateurs n'ont pas été oubliés : après avoir profité des faibles prix initiaux du marché, ils ont obtenu des dispositifs ad hoc pour retrouver des prix coûtants quand ceux du marché s'envolaient. Par ailleurs, un mécanisme de plafonnement les exonère en quasi-totalité de la contribution aux charges du service public de l'électricité (CSPE), ce

dont la Cour des comptes s'est émue en 2010. EDF est écartelée entre les missions d'intérêt public qu'elle a conservées (offre des tarifs réglementés et achat de la production renouvelable) et la logique grandissante de création de valeur pour les marchés financiers. L'Etat ne joue plus son rôle, ni comme actionnaire ni comme régulateur doté d'une vision d'ensemble à long terme.

L'histoire de la « rente hydronucléaire » est caractéristique. Les prix de marché, orientés par le coût de la production au gaz ou au charbon chez nos voisins européens, se sont, dès 2005, établis autour de 6 centimes d'euro par kilowatt-heure. Or le coût du parc nucléaire est plutôt de 4 centimes d'euro par kilowatt-heure et celui de l'hydraulique encore inférieur. Vu la quantité d'énergie en jeu, l'écart est de l'ordre de dix milliards d'euros par an. Dans un marché libéralisé, cet écart n'est plus acquis aux consommateurs. Des financiers ont espéré que les actionnaires d'EDF l'empocheraient : la montée de 32 à 85 euros (atteints en 2008) du cours de l'action EDF le révèle. L'Etat a finalement bâti avec la loi NOME une solution hybride. EDF cédera le quart de la production nucléaire à ses concurrents, à un prix réglementé (4 centimes d'euro par kilowatt-heure à ce jour). On veut croire que leur marge restera durablement modeste, même quand leur marché s'agrandira. En effet, il est prévu qu'en 2015 les tarifs réglementés soient supprimés pour les consommateurs de taille moyenne. En échange, la Commission européenne a accepté leur maintien pour les consommateurs résidentiels, mais cela pourrait changer. Sur le plan qualitatif, ils ont déjà perdu. La simplicité d'une offre mixte (gaz et électricité) au tarif réglementé a disparu au profit d'offres « libres » peu

lisibles, voire trompeuses. Le développement d'un compteur de nouvelle génération a connu du retard ; ses fonctionnalités risquent de ne pas être à la hauteur du potentiel technique en raison des divergences d'intérêt.

La précarité énergétique s'est aggravée. Les 20 % de ménages aux revenus les plus faibles consacrent 15 % de leur budget à ce bien indispensable qu'est l'énergie (logement et carburants), contre 10 % en 2001. C'est le signe de rationnements obligés, avec leurs implications sur la vie sociale, la santé et l'éducation des enfants. Le creusement des inégalités, en ressources et en qualité de logement, l'explique largement, mais le renchérissement du gaz et du fioul y contribuent. La question est d'autant plus préoccupante que cette tendance pourrait se poursuivre et que le coût de l'électricité va lui aussi s'orienter à la hausse. La cohésion sociale nous impose de concevoir une politique énergétique qui traite sérieusement de la précarité. Or l'action publique se signale par sa modestie. La prime à la cuve n'a pas été reconduite depuis 2008, alors que le prix du fioul est depuis reparti à la hausse. Pour l'électricité, le tarif de première nécessité concerne à peine plus de 600 000 ménages en 2010, pour une remise moyenne de 90 euros, même en cas de chauffage électrique. Les aides totales n'atteignent pas 1 % des ventes d'électricité en France.

Quand son introduction en Bourse s'est profilée, EDF a considérablement réduit ses budgets de maintenance en production et en réseaux, ce qui s'est ensuite soldé par une chute de disponibilité de 5 % du parc nucléaire (avec un coût de près d'un milliard d'euros

annuels en importation de combustibles) et, pour les usagers raccordés en basse tension, par un quasi-doublement du temps moyen de coupure par rapport à 2000. Pour ajuster ses coûts, l'exploitant recourt davantage à la sous-traitance, généralement moins qualifiée, moins impliquée dans la durée et, ce qui est lié, moins bien couverte socialement. L'accident de Fukushima évoque une question plus grave : les décisions et les moyens de la sûreté nucléaire sont-ils à l'abri de toute pression financière de la part des opérateurs et de leurs actionnaires ? Le cadre « Nome » ne garantit pas une réponse positive. Les recettes qu'EDF tire du parc nucléaire dépendent du marché de gros et de ses prix fluctuants, du prix de cession à des concurrents du quart de sa production (c'est-à-dire de négociations, sans doute incessantes, entre les parties prenantes) et du jeu concurrentiel peu prévisible qui va s'instaurer en 2015.

Une nouvelle architecture pour relancer le service public

Pour des raisons juridiques et budgétaires, mais surtout stratégiques, la renationalisation de l'électricité et du gaz en France n'est pas une solution. Nous avons besoin d'entreprises capables d'agir, de se financer, de déployer leurs atouts et de nouer des alliances industrielles au niveau mondial. Quant au parc nucléaire français, il doit rester ancré dans EDF, avec ses compétences intégrées de concepteur, d'ingénieur et d'exploitant et son expérience internationale. Pour répondre aux deux préoccupations clés, garantir la sûreté et attacher l'avantage économique aux consommateurs, c'est du marché qu'il faut sortir le parc nucléaire. Une solution pragmatique réside dans l'achat de l'ensemble de sa production par un agent public, sous la forme d'un contrat de plan

pluriannuel. Ce contrat inclut une trajectoire de dépenses prévisionnelles, un engagement de performances (telles que la disponibilité et le placement des arrêts pour maintenance), une politique industrielle et sociale visant à accroître la compétence, la visibilité et les conditions de travail des sous-traitants. Il prévoit la couverture des charges et une rémunération du capital immobilisé à un taux tenant compte de la suppression du risque de marché.

Les choix d'investissement sont la colonne vertébrale du système électrique, tant pour son efficacité que pour la conduite des orientations publiques à long terme. Un mécanisme d'appels d'offres à différents horizons de temps, émis par une entité en charge de ces objectifs structurants, permettra de susciter les meilleures réponses industrielles et d'aller vers le mix énergétique souhaité. Un contrat de long terme est passé avec les producteurs retenus. C'est en fait la généralisation d'une disposition de la loi de 2000, qui permet aux pouvoirs publics ou au gestionnaire du réseau de transport (RTE) d'agir ainsi quand un risque de pénurie se profile. Ce système permet également de connaître les coûts de développement, qui représentent le meilleur signal de prix pour orienter les décisions, en particulier celles de maîtrise de la demande d'électricité ou de substitution entre électricité et autres énergies. Il est dès lors possible de proposer à tout acteur commercial une offre valable dans la durée et par essence plus stable qu'un prix sur le marché de gros.

L'animateur de ce système reçoit mission d'acheter la production nucléaire existante (il s'assure ainsi de la « rente nucléaire », puisqu'il revend cette production au coût de développement des moyens neufs),

de collecter la redevance de contribution au service public de l'électricité et d'acheter les productions relevant de mécanismes de soutien (éolien, solaire, biomasse...). Il est responsable des flux financiers du service public – qui pourraient être examinés chaque année par le Parlement. Il est garant des tarifs réglementés d'EDF, en reversant pour chaque consommateur l'écart entre le coût de développement et le coût du parc existant, ceci à hauteur de la norme de confort définie pour son logement (de sorte que sa facture n'augmente pas, sauf s'il est « énergivore »). Il alimente un fonds de solidarité et de lutte contre la précarité, chargé d'aider les consommateurs concernés à payer leur facture d'énergie ou, mieux, quand cela est possible, à rénover leur logement. Un ordre de grandeur de 4 millions d'usagers et de 3 milliards d'euros (pour l'électricité) est envisageable sans faire appel aux fonds publics.

Nul besoin de nouvel acteur public : le gestionnaire du réseau de transport, RTE, est déjà en charge de piloter l'équilibre offre/demande à court terme, d'élaborer le bilan prévisionnel du système électrique, de gérer les flux d'importation et d'exportation d'électricité. De plus, l'opérateur de transport est le mieux à même de veiller à la cohérence entre investissements de production et investissements de réseaux, enjeu que le développement des EnR va aiguïser. Le plus logique est donc d'étendre les missions d'intérêt général de RTE, qui deviendrait une entreprise publique séparée d'EDF (aujourd'hui actionnaire à 100 %). Le coût pour les finances publiques ne dépasse pas le milliard d'euros. L'Etat sera moins écartelé entre ses rôles de régulateur et d'actionnaire. Le gestionnaire du réseau français en tirera aussi des

marges de manœuvre accrues pour développer des infrastructures de transport avec ses partenaires européens. EDF, enfin, pourra se focaliser plus librement sur ses métiers industriels, commerciaux, et sur son développement.

Cette architecture ne supprime ni la pluralité des acteurs, ni le marché de gros qui reste un instrument de coordination et d'ajustement des plans de production, ni les contrats bilatéraux entre producteurs et fournisseurs. Si l'introduction de contrats de long terme, dans un mécanisme clairement utile aux objectifs européens de moindre coût, de lutte contre le changement climatique et de sécurité, était contestée par la Commission européenne, une position ferme devrait être tenue par la France, qui ne serait pas isolée ! Un débat plus « offensif » pourrait même être soulevé : rendre aux Etats membres le choix d'ouvrir ou non le marché aux consommateurs résidentiels.

Le prolongement européen de notre projet pour l'énergie

Des atouts mal exploités faute d'action publique européenne

L'Europe, espace densément peuplé de cinq cents millions de consommateurs, a l'opportunité de fortement interconnecter les réseaux électriques et d'optimiser l'équilibre entre production et consommation. Hélas, la primauté donnée au marché et à la concurrence n'a pas favorisé le développement des infrastructures. L'Europe, située au carrefour de routes du pétrole et du gaz, a le pouvoir de négocier avec les producteurs

et d'œuvrer à notre sécurité d'approvisionnement. Hélas, l'Union européenne ne sait pas parler d'une seule voix pour ces enjeux à fort contenu géopolitique. L'Europe maîtrise la quasi-totalité des technologies de l'énergie et occupe le premier rang mondial pour nombre d'entre elles, en termes industriels et en termes de R&D. Ses entreprises du secteur sont parmi les premières du monde. De plus, elle est devenue la référence mondiale pour la lutte contre le changement climatique. Quels atouts dans la concurrence mondiale ! Hélas, une approche trop souvent idéologique limite les avantages que l'on peut en tirer. Que l'on songe au rapprochement manqué entre Areva et Siemens, lequel a fini par nouer un partenariat avec l'industrie nucléaire russe ! Nous sommes loin de l'idée d'un fonctionnement concerté des forces industrielles européennes qui avait conduit à la Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1951.

L'Union européenne a pris conscience de sa dépendance énergétique, de l'ampleur des investissements requis et des risques que l'énergie pouvait induire sur son économie. Elle a donc inscrit dans le Traité de Lisbonne la lutte contre le changement climatique, le renforcement de la sécurité d'approvisionnement, la compétitivité économique – on relèvera néanmoins l'absence de préoccupation pour la précarité énergétique qui touche cinquante millions d'Européens.

La méthode n'a pas changé, en revanche : la Commission ignore le débat public, écoute les lobbies et travaille à partir d'études difficiles à contre-expertiser. Elle négocie avec les Etats leurs objectifs propres, puis exerce un contrôle de nature administrative. L'énergie est devenue

compétence partagée entre la Commission et les Etats membres, dit le Traité de Lisbonne. Cela rend la réflexion stratégique difficile. Que doit-on changer aux objectifs après la crise ? Comment tient-on compte de l'incertitude technologique ? On laisse encore le jeu des acteurs du marché et la concurrence répondre. Espérant traiter les carences du système, on tente d'ajuster les « règles du jeu », de perfectionner les incitations, d'accompagner le marché... Au total, la question d'une véritable action publique européenne est évitée. Dans un rapport de 2010¹⁹, Jacques Delors et la fondation Notre Europe soulignent que l'Union européenne a perdu les outils pour déployer une politique énergétique.

Quel contenu, quels moyens pour une politique européenne de l'énergie ?

En matière d'énergie, chaque Etat membre possède ses ressources, son histoire et sa culture : ce sont de véritables marqueurs politiques. Pour l'Allemagne, ce sont l'héritage charbonnier, la défiance collective envers le nucléaire et le tournant écologique amorcé il y a dix ans, marqué par une forte acceptation des consommateurs face aux prix élevés, qui financent ce choix. Pour la France, c'est la faiblesse des ressources fossiles déjà perçue avant la guerre, d'où une politique constante de grands programmes d'électricité, hydraulique puis nucléaire ; c'est aussi l'attachement au service public et au rôle de l'énergie dans le pouvoir d'achat. La Pologne dispose encore d'abondantes

19. Andoura, S., Hancher, L. et Van der Woude, M., *Vers une communauté énergétique de l'Europe*, Fondation Notre Europe, avril 2010.

ressources en charbon qu'elle entend bien exploiter. Les autres pays est-européens, ainsi que la Finlande, sont moins bien dotés, mais le désir d'indépendance vis-à-vis de la Russie est également une clé de leurs orientations et de leur attachement à la production nucléaire. Les choix énergétiques sont fondamentalement des choix souverains.

Il serait illusoire de fonder une politique européenne sur l'uniformisation du système énergétique européen, du mix des sources d'énergie et des filières de production d'électricité. Notre vision procède d'un fédéralisme plus réaliste. Il s'agit de définir et de conduire l'action publique qui gère les intérêts de nature communautaire, qui articule et renforce les choix nationaux. Dans la direction bicéphale des affaires énergétiques européennes, le Conseil des Etats membres ne laissera plus la primauté à la Commission, car l'action publique n'est pas l'accompagnement du marché.

Commençons par une politique et une diplomatie de l'approvisionnement en hydrocarbures pour passer de la dépendance à l'interdépendance. Les importations de gaz et de pétrole sont vécues comme un risque d'autant plus important que les ressources sont détenues par un nombre limité de pays. Il s'agit de penser et de conduire ensemble, au niveau communautaire, la diversification géographique tout en créant les conditions d'une fidélisation des fournisseurs. Les compagnies et les pays producteurs préfèrent des contrats de longue durée pour optimiser leurs investissements et gérer leurs réserves. Les Etats acheteurs ne sont pas loin de penser de même, afin de créer un climat plus propice à une négociation qui peut inclure financements et

technologies. L'approche communautaire invite enfin à mutualiser les stocks stratégiques. Ces principes, bien éloignés de l'achèvement du marché intérieur par la concurrence fluide entre quelques groupes de l'énergie, invitent l'Union européenne à avancer sur la question iranienne et le projet de gazoduc Nabucco ; à établir avec la Russie des relations de bon voisinage durable et d'échange profitable à toutes les parties par des projets d'intérêt partagé ; à renforcer la politique méditerranéenne et à examiner les modalités de mise en place d'une politique africaine adaptée aux enjeux du siècle.

La France peut contribuer de façon très concrète à une politique de sécurisation des approvisionnements européens, en même temps que cultiver ses atouts internationaux et industriels et exporter ses valeurs politiques. L'énergie est en effet une voie privilégiée de rapprochement et de coopération entre la France et l'Afrique du Nord. Participer résolument à la construction d'un système énergétique de qualité dans les pays de l'autre rive de la Méditerranée, infrastructures électriques en premier lieu, apportera de nombreux bénéfices dans la durée, au-delà du lien avec des pays producteurs d'hydrocarbures. Une énergie suffisante et abordable est un facteur de croissance, de stabilité politique et de consolidation de la démocratie. C'est aussi un débouché durable pour notre industrie. A plus long terme, de nouvelles ressources, telle l'énergie solaire du Sahara, pourraient étendre les liens de l'énergie entre l'Europe et l'Afrique du Nord.

Le deuxième champ d'action publique communautaire part de l'articulation des plans énergétiques nationaux à long terme (2030 paraît

l'horizon pertinent), en particulier pour l'électricité. Elle commence par une visibilité accrue sur les trajectoires des investissements, des déclassements, des résultats attendus des politiques de demande (usages de l'électricité, efficacité énergétique). La consolidation permet alors de vérifier la performance européenne en dépendance énergétique et en balance commerciale, en émissions de gaz à effet de serre, en sécurité de l'équilibre offre/demande, etc. – et cela peut constituer une étape vers une coopération renforcée entre les Etats membres qui le souhaitent. Les investissements complémentaires et leur priorité sont alors déterminés sur une base d'intérêt général. Il s'agit notamment des interconnexions. Pareille démarche rend plus opératoire et plus crédible l'idée d'une planification européenne. Elle oblige finalement à mieux partager au niveau politique la vision et l'économie des principaux enjeux, ce qui peut conduire à l'harmonisation de pratiques telles que la fiscalité de l'énergie. Le processus pourrait être quinquennal et soumis à l'approbation du Parlement européen. Tous les acteurs y gagneraient en visibilité.

Enfin, n'oublions pas la recherche et l'industrie dans les leviers d'action publique européenne. Le plan stratégique pour les technologies énergétiques mérite d'être renforcé. La taille du marché européen est source d'effets d'échelle bénéfiques. Outre l'accroissement de visibilité des trajectoires des investissements que nous venons d'évoquer, on cherchera à étendre la possibilité d'appels d'offres européens et d'investissements transnationaux (par exemple dans les EnR, en harmonisant les procédures réglementaires et financières), la définition de normes (sûreté des installations, conditions de travail et protection

sociale des salariés, spécifications techniques des systèmes de comptage et de transmission de signaux...). Aider publiquement la formation de consortiums européens pour répondre à la croissance et à la demande de services énergétiques des autres continents représente enfin un levier dont l'Union européenne ne saurait se priver.

Avec sa politique énergétique renouvelée, la France introduira d'une voix plus forte le débat d'un changement dans l'approche européenne. Le mode d'élaboration d'un plan énergétique et la primauté de l'action publique sur le marché pour choisir son avenir, le lien refondé entre énergie et intérêt général, la politique fiscale et tarifaire au service de la maîtrise de la demande et de la solidarité, la création d'un opérateur de l'équilibre offre/demande garant du long terme, l'affirmation du contenu industriel... autant de sujets à proposer. Dans ce débat, la France dira aussi clairement les points qu'elle n'acceptera pas de sacrifier : le libre choix de ses sources d'énergie et les attributs du service public.

POUR UN BIG BANG DES TERRITOIRES

La dynamisation du système productif passe nécessairement par une réelle mobilisation des territoires et par leur capacité à susciter des stratégies et des projets. L'État peut inciter et accompagner ce changement de pratique et de comportement, mais il repose *in fine* sur l'autonomie des principaux acteurs des territoires, et pas seulement des responsables politiques. De grands projets de territoire, de longue durée, peuvent constituer un levier puissant dans cette perspective. Pour cela, ils doivent pouvoir bénéficier d'un nouveau pacte de confiance entre l'État et les collectivités locales.

Des acteurs à part entière

Le territoire peut devenir un acteur à part entière dans la mondialisation : quel que soit son périmètre, il est un espace collectif qui se construit, pas seulement une plate-forme *offshore* de la mondialisation dont le contenu varierait au gré des stratégies d'implantation des grands groupes. Bien sûr, les territoires ne disposent pas d'autant de leviers d'action que les États : taux de change, gestion des crédits de la Défense nationale, fiscalité des entreprises et des ménages, législation du travail, etc. Leurs capacités à affronter les chocs structurels sont plus faibles dans un environnement désormais mondial. Ainsi, au sein de l'Union européenne, les plus dynamiques d'entre eux sont en concurrence avec des territoires d'autres continents.

Les stratégies territoriales peuvent être fort diverses. Ainsi, une étude de 2005 propose une typologie des régions pour l'Europe divisée en cinq groupes²⁰. Le premier groupe rassemble des agglomérations de haute technologie qui atteignent d'excellentes performances, comme Stuttgart, Helsinki ou Cambridge. Le deuxième comprend des régions fortement innovantes, à la population qualifiée, mais avec un chômage important : des agglomérations comme Berlin, Amsterdam ou Grenoble et des régions telles que l'Ecosse et le Midi-Pyrénées. Turin, la Lombardie ou les Flandres constituent un troisième groupe de régions performantes avec un niveau d'éducation au-dessus de la moyenne européenne et une forte présence dans les activités manufacturières de moyenne et haute technologie. La quatrième classe concerne des régions aux activités économiques diversifiées et au PIB par habitant au-dessus de la moyenne européenne, telles Barcelone ou Madrid. Enfin, le dernier ensemble converge vers la moyenne européenne : Lisbonne, les régions de Budapest ou encore Cracovie.

Trois caractéristiques se dégagent de l'ensemble de ces cas : la réelle diversité des situations des territoires dans la façon de gérer leur développement productif ; une véritable culture stratégique inscrivant l'action collective dans la durée ; un degré variable d'intervention des autorités régionales. On observe que même des territoires initialement mal ou peu dotés en ressources peuvent se développer. La marginalisation économique et sociale n'est pas une fatalité. En France, la Bretagne, la Vendée, la Savoie ou encore le Nord-Pas-de-Calais montrent que des

20. Prager, J. C., *Le Management stratégique des régions en Europe*, ADIT, 2005.

avantages spécifiques se construisent progressivement par la constitution d'une culture entrepreneuriale locale ou/et des interventions publiques réfléchies. Deux cas polaires sont intéressants. En deux décennies, Saint-Nazaire est passée du statut de zone de reconversion industrielle à celui de territoire à fort potentiel, grâce au renouvellement et à la diversification du tissu industriel local (logistique liée au port et à l'industrie, activités touristiques et tertiaires). De son côté, Grenoble a su développer un pôle de recherche en microélectronique de niveau mondial, par la mobilisation des entreprises, des laboratoires publics, de l'Etat et des collectivités territoriales et de leurs élus.

Territoires : des stratégies plus complexes

Progressivement, les territoires intègrent les évolutions en cours dans l'organisation des entreprises, les modèles nouveaux d'innovation, les relations entre la recherche, la formation, les entreprises. Les régions les plus dynamiques en Europe conduisent à la fois des actions sectorielles jugées prioritaires et des actions transversales portant sur le développement de compétences, de nouvelles formations, la mise en relation des divers acteurs économiques locaux. L'objectif est ainsi de créer de véritables systèmes territoriaux d'innovation favorisant l'ancrage des entreprises et le développement conjoint de projets productifs.

Des systèmes productifs locaux apparaissent, regroupant des entreprises, à l'instar des districts italiens mettant en relation de nombreuses PME innovantes dans une activité donnée, puis des pôles

de compétitivité à l'intersection des politiques publiques technologiques et de dynamisation des territoires. Il s'agit en effet d'une part d'améliorer la performance des entreprises en les branchant sur le monde de la recherche et de la formation afin d'accroître leur capacité d'innovation ; d'autre part, de développer les territoires en favorisant l'ancrage des entreprises, et de créer ainsi un terreau fertile pour leur attractivité. Un premier bilan quantitatif de la politique des pôles de compétitivité réalisé en 2010²¹ montre l'existence de 71 d'entre eux, dont 7 de niveau mondial, 11 à vocation mondiale et 53 de niveau national. La plupart des secteurs sont concernés, de l'énergie aux TIC en passant par l'agroalimentaire, les transports, les biotechnologies, la chimie, l'aérospatial, etc ; les secteurs « traditionnels » qui innovent (textile, mécanique, etc.) comme de nouveaux domaines (santé, énergies renouvelables, etc.). Des pôles interrégionaux se développent, montrant ainsi l'importance des interactions entre acteurs porteurs de projets. Si la politique des pôles a été lancée au niveau national, les collectivités territoriales s'y sont fortement impliquées, tant en amont que dans le financement du fonctionnement.

Dans le cadre du Programme d'investissements d'avenir (PIA, financé par le grand emprunt), une action est mise en œuvre depuis 2010, dotée de 2 milliards d'euros, consistant à encourager la création d'instituts de recherche technologique (IRT) de niveau mondial (moins d'une dizaine). Reposant sur des partenariats de long terme entre les universités, les laboratoires de recherche et les entreprises, ces futurs IRT ont vocation à conduire une stratégie technologique et industrielle

21. DGCS, juin 2010.

destinée à conquérir des positions commerciales mondiales. Ils devraient permettre de renforcer ainsi les écosystèmes constitués par des pôles de compétitivité et d'atteindre l'excellence dans des activités à forte valeur ajoutée. Là aussi, les territoires se sont fortement mobilisés, en s'appuyant sur leurs ressources existantes, en définissant des projets collectifs ambitieux. Une demi-douzaine de ces projets a été retenue par le jury international dédié à cette action du PIA. De grandes agglomérations se sont mobilisées. C'est le cas de Lyon, qui a fédéré dans le domaine des biotechnologies les leaders industriels de cette filière, une cinquantaine de PME et les organismes de recherche concernés, afin d'être en mesure de développer une offre de compétences et de technologies pour une prise en charge globale des pathologies d'origine infectieuse ; de Toulouse, bien sûr, dans le domaine de l'aéronautique, de l'espace et des systèmes embarqués ; de Grenoble, avec un IRT devant relever les principaux défis technologiques futurs dans l'industrie du semi-conducteur. La région Nord-Pas-de-Calais s'est aussi mobilisée, avec un projet d'IRT sur les infrastructures ferroviaires. On peut aussi citer le projet de Nantes, focalisé sur l'ingénierie et les technologies avancées de production de matériaux composites, métalliques et de structures hybrides, qui concernent à terme la plupart des filières industrielles françaises.

Il est possible d'agir

Ces projets haut de gamme peuvent bénéficier de ressources considérables de territoires en général plutôt riches, mais ont leurs

limites. Les pôles de compétitivité sont souvent tirés par de grands groupes à stratégie mondiale et ne rassemblent souvent que peu de PME. Ces dernières ont alors du mal à exister, en particulier concernant le partage de la propriété intellectuelle, de leur participation effective à des projets collectifs. La dimension régionale des pôles reste encore largement à développer dans leurs relations avec l'environnement, avec la gouvernance régionale, avec la gestion prévisionnelle des compétences, des métiers et de l'emploi. Il faut sûrement mieux cerner le bénéfice local des dynamiques productrices de connaissances au sein des projets des pôles, enrichir les interfaces entre les projets des pôles et les entreprises qui n'en font pas partie, notamment les PME souvent isolées. De façon plus générale, les inégalités entre territoires, les disparités économiques et sociales sont considérables, voire s'accroissent.

Mais ces exemples ont le grand mérite de montrer que la fonction d'un territoire, d'un bassin d'emploi, d'une région ne se limite plus à gérer des sinistres industriels et la reconversion des salariés. Ils montrent aussi que les acteurs locaux tirent les enseignements d'échecs liés souvent à l'application de recettes dupliquées sans discernement, telle la création de parcs technologiques dans des zones urbaines ou rurales. Leurs initiateurs pensaient qu'il suffisait de constituer des lieux autonomes de compétences et de technologies pour susciter une performance pérenne, mais les relations locales ont été insuffisantes pour garantir leur croissance. Ces eldorados supposés sont devenus des ghettos technologiques, isolant souvent des PME manquant de ressources matérielles ou d'expertises. Les zones géographiques

performantes en termes de création et de maintien du niveau d'emploi sont celles aux activités diversifiées et complémentaires²². Ces exemples montrent enfin qu'il est encore possible d'agir à l'échelle territoriale dans un contexte où le jeu des fusions-acquisitions bouleverse en permanence l'organisation et les implantations des entreprises, où les centres de décision des grandes entreprises sont souvent lointains, où l'approche financière prend le pas sur l'approche industrielle dans les modes de restructuration des entreprises. Les capacités des territoires à évoluer et leur réflexion sur leurs besoins de coopération, de polyvalence, sont déterminantes afin qu'ils soient acteurs de leur propre changement²³.

Cette perspective est d'autant plus cruciale que de nouvelles fractures territoriales naissent depuis une période récente, en particulier entre les grandes métropoles françaises, qui vivent de plus en plus à l'heure de la mondialisation, et une France « périphérique »²⁴.

De nouvelles fractures territoriales

Après les territoires des Trente Glorieuses de la France pavillonnaire et de l'ascenseur social, ceux des ghettos ethnicisés des

22. Gaffard, J. L., « Développement local et globalisation. Nouveaux regards sur la croissance, le bien-être, les inégalités interrégionales et l'attractivité des territoires », in *Attractivité, Délocalisations et Concurrence fiscale*, Revue de l'OFCE, juillet 2005.

23. Datar, « Des systèmes spatiaux en prospective », *Revue d'études et de prospective, Territoires 2040*, 2011.

24. Guilluy, C., *Fractures françaises*, Bourin éditeur, 2010.

années 1980 et 1990, de nouvelles réalités géographiques naissent. D'un côté de grandes villes se « métropolisent », se spécialisent dans des activités à forte valeur ajoutée, concentrent les principaux centres de décision économique et attirent ainsi des emplois très qualifiés. C'est le cas de Paris, Lille, Bordeaux, Nantes, Toulouse ou Grenoble. De l'autre, de plus en plus de Français touchés par les difficultés économiques et la précarité vivent au-delà des banlieues, dans des territoires périurbains, industriels (où le foncier est moins cher pour l'implantation de sites de production) et ruraux²⁵. Cette « France périphérique » vit avec le lourd handicap d'être ainsi éloignée des marchés territoriaux de l'emploi.

Un champ d'action de plus en plus large

Le territoire pertinent de développement coïncide rarement avec les frontières administratives : la nécessité de coopérer pousse donc les élus au rapprochement. Progressivement, les outils et les modes d'action des collectivités s'enrichissent : investissement en infrastructures diverses pour l'installation des nouvelles entreprises, soutien financier et relationnel à la création de réseaux de savoir, de réseaux productifs, accompagnement de la transmission d'entreprises, « reconversion », etc. Tous ces outils, ces dispositifs nécessitent l'existence d'une stratégie globale de développement et une bonne articulation avec l'État et ses politiques publiques.

²⁵. *Ibid.*

La décentralisation doit être adaptée à ces mutations

Avec l'aménagement du territoire version gaulliste, mis en œuvre par la toute-puissante Datar (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), la France des Trente Glorieuses a cherché à se libérer du syndrome décrit par le géographe Jean-François Gravier dans son fameux ouvrage *Paris et le Désert français*. L'administration centrale décide quelle « province » peut bénéficier de quelle infrastructure, autorise les entreprises à s'implanter en usant de son incontournable « agrément ». Les régions n'existent pas, les préfets décident de l'ordre du jour des séances des conseils généraux et les directeurs départementaux de l'Équipement accordent (ou pas) les permis de construire. Dans le champ économique, l'État met en place des outils de reconversion dans les années 1950 (restructuration des mines) puis 1970 (sidérurgie, construction navale, textile-habillement). Les reconversions deviennent un outil d'intervention à part entière de l'action publique, en lien avec la politique d'aménagement du territoire et de l'emploi. De leur côté, la plupart des grands groupes français mettent en place leurs propres structures de reconversion à partir de la fin des années 1970, créent des antennes dans les territoires concernés afin d'anticiper des fermetures de sites, de favoriser la création d'autres sites, etc. C'est le cas de Saint-Gobain, Renault, Elf, Thomson, Usinor et Sacilor.

Au début des années 1980, la gauche met en œuvre la décentralisation et délimite 15 nouveaux pôles de conversion. Depuis, cette décentralisation s'est poursuivie et l'État a transféré certaines compétences (mais pas toujours les moyens correspondants) aux

collectivités territoriales qui ont acquis une véritable autonomie, notamment politique. Les régions ont pris place dans le paysage institutionnel, les départements ont été plutôt renforcés, et même l'organisation des 36 000 communes, éparpillement typiquement français dont la remise en cause a longtemps été considérée comme un tabou absolu, a été compensée par une incitation aux regroupements intercommunaux. Plus récemment, le fait métropolitain a été formellement reconnu, au risque de renforcer le désarroi des espaces ruraux en proie à un sentiment d'abandon.

Les collectivités locales mobilisent chaque année quelque 200 milliards d'euros au service des politiques publiques dans les domaines les plus variés (emploi, éducation, logement, solidarité, culture, transports, sport, sécurité, etc.). D'ailleurs, plus aucun investissement d'envergure ne se conçoit sans apport de ces collectivités territoriales. 75 % des investissements dans les grands équipements publics, les aménagements des grandes infrastructures, etc., sont à leur charge. Alors que l'Etat est contraint de réduire ses effectifs, la fonction publique territoriale ne cesse de recruter. Cette redistribution des responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales a eu des effets bénéfiques, comme en témoignent l'organisation des transports collectifs, la qualité des prestations des équipements scolaires, le soutien apporté aux actions culturelles ou encore l'aménagement des villes petites et grandes.

L'Etat, dans son action et ses politiques publiques, a en permanence hésité entre une politique de réindustrialisation et une

politique de gestion de l'emploi ; entre une politique industrielle territorialisée menée par les grands groupes et la focalisation sur l'équipement des acteurs. D'un côté, les lois de décentralisation de 1982 bouleversent l'architecture territoriale et font des collectivités locales de véritables acteurs de leur développement. De l'autre, sous d'autres gouvernements, l'Etat recentralise son action, comme avec la révision générale des politiques publiques (RGPP) mise en œuvre depuis 2007, dans laquelle les préfets de région reprennent la main. Or, ni l'omniprésence de l'Etat ni le régionalisme ne sont une solution. Chacun a son rôle à jouer.

Un nouveau pacte entre l'Etat et les collectivités locales

Les différents échelons qui se côtoient sur les territoires sont plus souvent rivaux que complémentaires, et les réformes, censées simplifier le dispositif, contre-productives. Il est à craindre que la dernière n'échappe pas à la règle. Si la reconnaissance du fait métropolitain, préconisée par les travaux de la commission Balladur²⁶, est appréciable, on peut émettre les plus vives réserves sur la création du conseiller territorial qui doit se substituer à la fois au conseiller général et au conseiller régional. Le risque est de marginaliser la région, alors que, avec une autonomie financière restaurée, elle devrait jouer un rôle moteur dans le développement économique, la formation, la gestion de

26. Balladur, E., Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider*, La Documentation française/Fayard, mars 2009.

l'intermodalité, les relations avec le niveau européen. Notre problème n'est pas tant le nombre d'échelons territoriaux que la répartition des fonctions et l'émiettement communal. L'intercommunalité doit être développée et les compétences des régions renforcées pour franchir rapidement une étape majeure de la décentralisation.

L'Etat doit retrouver ses missions fondamentales : stratégie d'ensemble, solidarité entre les territoires, action à l'échelle européenne. Un nouveau pacte entre l'Etat et les collectivités locales permettra alors de rétablir la confiance entre l'ensemble des acteurs. Pour cela, nous proposons que le pays travaille à faire émerger une dizaine de « grands projets de territoire » destinés à donner à nos territoires les capacités de maîtriser leur insertion dans l'économie mondiale.

Une nouvelle étape : de grands projets de territoires

Ce qui est à présent en jeu, c'est la capacité des territoires à fixer des stratégies et des projets qui les inscrivent pleinement dans une économie mondialisée, notamment par la contractualisation entre l'Etat et les collectivités. L'heure est venue d'un « new deal territorial » où l'Etat pourrait jouer un rôle d'incitateur, puis de fédérateur et de stratège. Incitateur, il favoriserait l'émergence de dix à quinze « grands projets de territoire », après avoir défini l'échelle pertinente pour chacun de ces grands projets, en tenant compte des réalités et des potentialités (économiques, sociologiques, culturelles, etc.) et en intégrant l'ensemble des composantes (universités, recherche, infrastructures, etc.). La

capacité à formuler les grands projets de territoire reposerait sur la mobilisation des acteurs concernés, bien plus que sur les prérogatives institutionnelles ou les contraintes administratives.

Une fois reconnus, ces grands projets de territoire, dont la mise en œuvre sera l'affaire d'une génération, auraient à déterminer eux-mêmes leur cadre de gouvernance, ce qui donnera l'occasion de mettre en avant de nouveaux leaders hors du champ habituel de l'oligarchie politico-administrative. Il reviendra alors à l'Etat de veiller que ces grands projets de territoire se complètent au niveau national.

La démarche engagée pour le Grand Paris, avec son indispensable prolongement vers l'Axe Seine pour l'ouverture sur la mer, illustre ce que pourront être ces grands projets de territoire. Dans le cadre de la mission qui lui a été confiée en mai 2011 par le président de la République, Antoine Rufenacht, ancien maire du Havre, travaille avec l'ensemble des acteurs locaux afin d'élaborer un schéma d'aménagement et de développement de toute la vallée de la Seine. Impulser aux ports concernés – Paris, Rouen et Le Havre – un élan collectif, améliorer l'interface fluvio-maritime havraise avec le développement de plates-formes multimodales tout le long de la Seine, transformer le tissu industriel fondé historiquement sur l'automobile, la chimie et le pétrole par le développement d'énergies nouvelles, de l'économie circulaire, de la logistique, allier la culture et le tourisme, développer le ferroviaire avec une ligne rapide Paris-Normandie : autant d'orientations susceptibles de déboucher sur la mise en œuvre d'un cas complet de grand projet territorial.

Un autre exemple nous est offert avec l'ambition de la métropole lyonnaise, qui cherche à s'ouvrir notamment sur le Nord-Isère et sur l'agglomération stéphanoise. En novembre 2011, les élus de la Communauté urbaine de Lyon ont voté la participation de leur collectivité au futur pôle métropolitain qui se dessine entre Lyon, Saint-Etienne, Vienne et les communes du Nord-Isère. Un tel pôle réunirait près de deux millions d'habitants et devrait être opérationnel pour l'été 2012. Il pourra ainsi donner aux villes la possibilité de se fédérer pour « conduire des actions d'intérêt métropolitain ». Créer un réseau de transports collectifs intermodal constituerait une bonne base de départ. Avec 120 000 étudiants, près de 1 200 chercheurs et un tissu dense d'entreprises, il y a là un potentiel de développement d'une économie de l'innovation considérable.

Ces deux exemples démontrent qu'il faut considérer comme un préalable le fait que le rayonnement de la France ne tient plus seulement à celui de sa capitale, et qu'elle-même ne peut plus se contenter de ses propres forces. Ils attestent également que chaque territoire dispose d'atouts pour conforter son identité et son essor (la notion de territoire pertinent pouvant dépasser les frontières nationales).

Le nouvel âge des territoires tel qu'il est envisagé ici passe sans doute par une remise en cause de la réforme territoriale actuellement engagée. Au niveau local, le renforcement de l'intercommunalité que nous proposons plus haut ne prendra tout son sens qu'accompagné d'élections directes. Le niveau départemental, même s'il n'est pas estimé « dans l'air du temps », a suffisamment fait ses preuves pour ne pas être

bradé. En revanche, le niveau régional a encore besoin de s'affirmer pour être enfin reconnu. Le meilleur moyen pour aboutir à un nouvel équilibre entre conseils généraux et conseils régionaux consiste donc à clarifier le partage des compétences, en confiant aux départements, outre le social, tout ce qui relève des services de proximité ; et en recentrant les régions sur les aspects stratégiques, en particulier en matière de développement économique et de recherche, et sur les fonctions qui se traitent effectivement à leur échelle, tels les transports.

FINANCER LA NOUVELLE CROISSANCE

Mettre en œuvre une nouvelle croissance (chapitre 2) constitue un enjeu majeur dans le contexte de la crise du crédit et des dettes souveraines, qui appelle à de nouvelles régulations par un Etat stratège. Un des axes majeurs doit être de réorienter l'épargne vers des emplois longs afin de financer l'économie de la croissance fondée sur l'innovation et la prise de risques. Il faut aussi mettre fin aux excès de la financiarisation, et passer d'une Europe de la concurrence à une Europe dans la concurrence. Les entreprises, de leur côté, doivent modifier la répartition de la valeur ajoutée en privilégiant deux acteurs, le salarié et l'investissement, gage d'une relance de la demande. Il s'agit aussi de protéger et de développer le tissu des PME. Quant à la question des dettes souveraines, sa résolution passe plus par la mise en place d'un plan de relance à l'échelle européenne que par des mesures d'austérité. Des marges de manœuvre existent mais nécessitent de redéfinir le rôle de la Banque centrale européenne (BCE) et de modifier la gouvernance européenne.

Mise en perspective : les points clés

Une nouvelle politique économique et de la production est nécessaire pour dynamiser les énergies productives. Il nous faut repenser en profondeur la distribution de la valeur ajoutée des entreprises, désormais considérablement intériorisée par l'entreprise sous forme de

dépôts à terme ou de cash. Ces liquidités n'alimentent pas le circuit productif, ni via des hausses de salaire ni par une politique de renouvellement d'équipements ou d'extension de capacités. Dans le même temps, l'aggravation globale de la situation économique et financière à l'été 2011 appelle des changements dans la gouvernance mondiale et dans le « management » de l'eurosphère. La crise des dettes publiques des pays de la zone euro signifie que les Etats ne sont plus à l'abri d'une faillite ou d'une mise sous tutelle par le Fonds monétaire européen (FMI). Les obligations souveraines européennes se trouvent attaquées et cette classe d'actifs ne peut plus jouer le rôle de valeur refuge. Les pays développés perdent du poids face aux émergents, qui eux savent désormais conjuguer croissance et progression des encaisses monétaires.

Mal préparés à ce nouvel environnement, les hommes politiques demeurent dans un flottement dont profitent les marchés pour accentuer leur pression. Pendant que les Européens transigent indéfiniment sur les mesures de soutien, les Américains se déchirent sur le financement de leur impasse budgétaire, avec une opposition de plus en plus délétère entre républicains et démocrates. La comparaison Etats-Unis/Europe s'arrête pourtant là. A la différence de l'Europe, dont les grandes décisions sont soumises à l'approbation des Etats et dont le rôle de la Banque centrale est très bridé, le Trésor américain agit sans entrave et alimente l'économie et le budget *via* une création monétaire massive, facilitée par le rôle du dollar comme monnaie de transaction et de référence. L'Europe du duo Merkel-Sarkozy s'achemine, elle, vers des stratégies économiques sans déficit public (la « règle d'or »). Avec la « congélation » de la plus-value dans le bilan des entreprises, voici une

Europe totalement décalée du reste du monde où croissance monétaire et développement économique restent indissociables. Il est temps de débattre des choix européens : veut-on voir se poursuivre les transferts de compétences (infrastructures, santé, retraites, éducation...) vers le secteur privé et s'aggraver les inégalités entre citoyens et entre pays européens ?

La crise tranche le débat entre la pensée libérale, pour laquelle les marchés financiers suffisaient à discipliner les politiques économiques, et les sociaux-démocrates, qui préconisent une régulation, au profit des seconds. Cependant, mettre en place des règles de surveillance contraignantes pour éviter les divergences des politiques économiques entre pays de l'Union reste encore un objectif de long terme. Les investisseurs n'écoutent plus les déclarations de bonnes intentions et n'observeront que les réalisations concrètes. L'offre européenne se montre à cet égard peu convaincante.

Deux menaces pointent à l'horizon. La première est une inflation importée par la hausse du prix des matières premières et de l'énergie, qui éroderait le capital disponible des entreprises, et surtout le pouvoir d'achat des salariés. On ne doit pas la confondre avec une inflation dite de second tour, due à une incitation à la hausse des salaires, qui pourrait se justifier et contribuer à une hausse de la croissance économique globale en augmentant la consommation des ménages. La seconde menace est l'étiollement de nos entreprises et de notre production face à celles des pays émergents. Ceux-ci développent leurs capacités d'investissement à un rythme sans précédent. La Chine investit 40 % de son PIB, l'Europe, moins de 6 %. Ils pratiquent des politiques

industrielles ciblées pour sécuriser leur approvisionnement en amont et neutralisent leurs concurrents européens ou américains par un dumping sur les prix que facilitent les taux de change et une offre toujours plus importante de services attachée à la production. Ces pays acquièrent des entreprises de plus en plus nombreuses et souvent européennes et menacent la cohésion sociale et l'emploi. C'est Arcelor, devenu ArcelorMittal, qui ferme un haut-fourneau à Florange.

Ces défis appellent une politique publique amplifiée et cohérente : réorienter l'épargne vers des emplois longs, financer une nouvelle économie de la croissance fondée sur l'innovation et la qualité, prendre des risques industriels, comptabiliser les avantages ou inconvénients non ou mal reflétés par les marchés mais tangibles pour la collectivité, etc.

L'épargne et les capitaux existent. La France, outre le cash disponible des entreprises, épargne 17 % du revenu net (contre 11 % au Japon !). L'incitation à employer cette épargne dans l'investissement productif reste pourtant faible : placements financiers et immobiliers offrent de meilleures perspectives de gain. Pourquoi refuser des placements financiers peu risqués rémunérés à 5 % alors que l'investissement industriel ne rapporte ce dividende que sur longue période et avec plus de risques ? Quand les directions financières des entreprises industrielles ou commerciales, relayant l'attente des actionnaires et des analystes financiers, exigent des rentabilités à deux chiffres, parfois 15 %, pour tout projet de développement dans le cœur de métier, comment ne pas y voir un plaidoyer pour abandonner les salariés et les consommateurs européens ? Quant à l'argent public, il n'est que peu

investi dans l'économie et joue plus sur le maintien des valeurs ajoutées que sur leur emploi : la diminution de la TVA dans la restauration est un exemple à 3 milliards par an !

La financiarisation de notre économie se nourrit d'elle-même. Le capital disponible finance les demandes privées et publiques des secteurs « prédateurs » classiques (immobilier, grande distribution, etc.). Ainsi, nombre d'entreprises peinent à dépasser le stade de l'industrialisation et de la duplication d'un processus ou d'une application innovante, faute de continuer à financer leur croissance, sauf à passer sous le contrôle d'un grand groupe ou d'actionnaires financiers.

Pour revenir à des cercles vertueux, il faut faire de l'Etat une source de cohérence et de visibilité, démonter le modèle biaisé dans lequel sont entrées les entreprises, considérer une évolution du rôle des agents financiers de l'Etat, regarder enfin comment mieux faire travailler les marchés financiers et mieux inciter les entreprises.

Un Etat qui fixe les intérêts et la visibilité de long terme et déploie des instruments de politique publique utiles

Des politiques publiques plus visibles et pérennes offrent un soutien tangible à la croissance

Alors qu'un passé récent nous a habitués à des politiques budgétaires ajustées sur les cycles économiques, à des ambitions

d'affichage (le Grenelle de l'environnement) et à des aides publiques mal conçues (l'encouragement à la production d'électricité photovoltaïque sans vision industrielle), il est important de pouvoir tabler sur des cibles pérennes, sur des politiques publiques constantes, sur des évolutions prévisibles des signaux économiques, sur des instruments d'aide adaptés aux enjeux technologiques. Non seulement ils encourageront l'investissement productif, mais ils réduiront également le risque sur les capitaux investis, donc le coût de financement. Dans ce but, une plus grande cohérence des services industriels et économiques de l'Etat et une coopération renforcée entre ceux-ci et les acteurs économiques s'avèrent nécessaires. On comprendra aussi l'intérêt d'une coordination européenne, qui doit évidemment prendre le pas sur la chasse aux aides d'Etat et autres interprétations restrictives du droit de la concurrence, autour d'enjeux technologiques partagés (exemple du plan stratégique et technologique de l'énergie).

L'Etat doit être l'un des stratèges du long terme, en redonnant aux agents économiques la visibilité et les moyens du temps long. Cette idée a traversé l'ensemble des orientations que nous avons évoquées. Développer une telle vision sous contrainte conduit à la recherche d'une allocation « optimale » des forces productives – le capital, l'emploi et l'innovation.

Financiarisation des entreprises et crise : le modèle de développement des entreprises doit être remis en cause

Après la chute boursière de 2001-2002, issue de l'éclatement de la bulle internet, il n'aura fallu que cinq années pour affronter une nouvelle crise financière, celle du crédit. Désormais, les effets de cette crise financière se propagent aux entreprises. On a vu s'amplifier l'investissement le plus improductif qui soit : racheter ses propres actions ! Cette alternative porte en elle un affaiblissement dramatique de l'offre de produits industriels en Europe. La transmission de cette crise à l'économie réelle, en entraînant une faiblesse de la demande, fait en effet des salariés le seul facteur d'ajustement (avec un double mouvement : pression sur les salaires et diminution des effectifs).

La croissance organique à long terme reste le principal facteur de dynamisme

Un regard sur l'évolution des entreprises françaises et européennes nous aide à répondre à la question cruciale de leur développement et de l'évolution des effectifs. Notre analyse porte sur les cent premiers groupes industriels européens²⁷, dont le comportement montre que la croissance moyenne du chiffre d'affaires à long terme est de l'ordre de 6 %. Cette hausse peut se décomposer entre un effet volume de + 2,0 % et un effet prix de l'ordre de + 3,0 %. La croissance

27. Conclusions analogues dans l'étude de Dutertre, R. et Guy, Y., « Les traits stylisés des grandes entreprises cotées en France à l'ère du capitalisme financier », *Revue de l'IREES*, n° 62, 2009, ou de Husson, M., « Le partage de la valeur ajoutée en Europe », *op.cit.* 2010/1.

externe (acquisition d'actifs industriels) ne compte que pour + 1,0 %. Les acquisitions ont été importantes au cours de certaines périodes (1987-1990 puis 1998-2001), mais ont été suivies de périodes de forte restructuration qui ont amené les entreprises à céder des actifs (stratégie de recentrage). A partir de 2001, la contrainte financière a joué, les groupes ayant revu de façon parfois radicale leur stratégie de développement sous la contrainte des objectifs de marge et de retour sur capitaux requis par la logique financière.

La valeur ajoutée a peu varié dans l'absolu, alors que l'amélioration de la productivité réalisée sur les consommations intermédiaires aurait dû pousser ce taux à la hausse. D'où vient cette distorsion ? Dans un cycle de faible croissance, le taux de valeur ajoutée reste aux alentours de 30 %, alors qu'il avoisine les 35 % en période de croissance. Ce taux moyen résulte d'une pondération entre les groupes faisant le choix d'externaliser différentes fonctions, comme la stratégie dite « sans usines » d'Alcatel, et ceux qui essaient d'améliorer leur taux par l'investissement en interne, innovation qui « enrichit » le produit final, comme dans l'agroalimentaire, par exemple.

Observons maintenant la répartition de cette valeur ajoutée. Les frais de personnel sont tombés de 68 % en 1989 à seulement 46 % en 2009. Trois raisons principales expliquent cette baisse : des efforts de productivité au travers d'une baisse des effectifs et, surtout à partir de 2000, l'effet des délocalisations d'activités. Qui en a bénéficié en contrepartie ? Sur ce point, la surprise vient du fait que l'on aurait songé aux actionnaires, souvent jugés responsables de cette baisse drastique

du taux de distribution de la valeur ajoutée aux salariés, alors qu'on trouve comme bénéficiaire in fine l'entreprise elle-même ! La plus-value a représenté de 21 % à 30 % sur la période. Or, malgré des taux exceptionnellement bas et des niveaux de trésorerie élevés, les investissements des entreprises sont restés faibles. Le surplus de plus-value disponible n'a donc pas été investi dans l'appareil de production, mais utilisé pour le désendettement ou pour des rachats d'actions. Cette stratégie prépare-t-elle la croissance économique de demain au plan européen ? On peut en douter.

De l'effet de levier à l'effet de massue : le couple endettement/rentabilité

L'effet de levier existe lorsque le coût d'endettement est inférieur à la rentabilité économique, générant un supplément de rémunération qui, après paiement de l'impôt, vient gonfler le résultat et améliorer la rentabilité financière des capitaux propres, donc celle des actionnaires. La rentabilité financière est supérieure à ce qu'elle aurait été en l'absence d'endettement si les capitaux investis avaient été financés uniquement en fonds propres. Quand la croissance n'est plus là, les rentabilités chutent et l'espoir de retours élevés sur fonds propres repose sur l'augmentation future de la valeur des actifs. Lorsque ce processus se grippe et que la rentabilité devient inférieure au coût de la dette, lorsque se révèle une surévaluation spéculative d'actifs, l'effet de levier devient « effet de massue ». L'ont subi toutes les entreprises les plus exposées à la dette entre 2001 et 2003, comme Vivendi ou même France Télécom.

Un modèle économique biaisé qui a montré ses limites et doit être redéfini

On a vu émerger une sphère financière totalement incontrôlée à partir d'un gonflement du prix des actifs financiers. Face à une croissance de l'économie réelle devenue structurellement inférieure à celle des pays émergents, le système a réagi, dans les pays occidentaux, en provoquant une augmentation artificielle de la valeur des actifs « papier » et en entretenant l'illusion de rentabilités à deux chiffres, financées par des créances non soutenables. Le paradoxe est que l'apport de liquidités sur les marchés d'actions ne crée pas de richesse puisque, depuis dix ans globalement, les marchés financiers ont stagné. Comment ainsi justifier que la stratégie de Carrefour consiste encore en 2011 à racheter des actions en Bourse autour de 35 euros, alors que le groupe est très endetté et qu'il dispose de capacité de développement important dans les pays émergents, et sachant que le cours de l'action est revenu à moins de 22 euros en août 2011 ?

Sans véritable modification du système, des crises comme celle de 2008 sont vouées à se reproduire. La stagnation des salaires réels et la conservation des gains de productivité par les entreprises tendent à se généraliser un peu partout. Ce modèle propre à certains pays (Etats-Unis, Allemagne, Japon) s'installe depuis la crise au Royaume-Uni, en France et en Espagne. Il est source de déstabilisation sociale, politique et économique, suscitant des chômeurs et une jeunesse « indignée ». Cette déformation du partage des revenus au détriment des salariés diminue la demande finale. Les pays ayant hérité de ce modèle, comme

les Etats-Unis, ont utilisé le crédit comme substitut, ou la hausse des exportations (Allemagne), mais on voit bien aujourd'hui que cette stratégie n'est plus viable.

On assiste donc à une financiarisation de l'entreprise, tombée dans ce que Keynes a nommé la trappe à liquidités : soit des *cash flows* et des liquidités pléthoriques qu'elle ne peut ni réemployer ni placer en dehors de la sphère financière. Or, sur ce point, la crise financière n'a pas mis en cause la question d'une allocation financière dépendante des marchés financiers, bien au contraire ! En effet, les marchés financiers restent in fine les seuls lieux de placement de l'argent des entreprises disponible, du fait de leur rôle dans la centralisation et dans l'allocation des richesses. Ainsi, la faible rentabilité du cash ne facilite pas une allocation différenciée de la richesse, alors que, d'un strict point de vue économique, la rentabilité entrepreneuriale est supérieure à la rentabilité financière. Il est dommage que ni l'entreprise, ni l'Etat ne participent à un effort qui permettrait de retrouver le chemin de l'emploi et de la croissance, alors que l'Europe souffre d'un déficit de l'offre. Mais l'un et l'autre en ont-ils actuellement la volonté ? Ce n'est pas certain, et c'est pourquoi une nouvelle politique économique et de la production doit être promue.

Une remise en cause de ce modèle, nécessaire pour sortir de la crise, ne peut passer que par un soutien à l'investissement, un frein à la financiarisation de l'économie et une hausse du pouvoir d'achat des ménages au travers de l'augmentation des salaires. L'outil fiscal restera un élément déterminant de cette approche.

Repenser l'intervention financière de l'Etat, avec l'innovation et la croissance durable des entreprises pour objectifs

Soutenir le démarrage et la pérennité des entreprises et des PME

Le financement des entreprises sur les marchés financiers est devenu très aléatoire tant par la volatilité et les variations de valorisation que celle-ci provoque que par le manque d'investisseurs de long terme. Hors les financements bancaires, les intervenants au niveau local ne représentent que des montants limités (fonds d'investissement de proximité, fonds régionaux, fonds thématiques) pour des besoins considérables, notamment en vue de faire émerger cette classe de sociétés innovantes. Allons-nous laisser ces jeunes pousses mourir faute de capital développement ou les obliger à passer sous les fourches caudines de fonds de LBO aux objectifs de rentabilité rapide, voire de démembrement ?

Les entreprises ont besoin d'appuis financiers. Le système bancaire les leur refuse aujourd'hui parce qu'il préfère exiger des garanties plutôt que réellement gérer le risque. Autre problème typique du modèle économique français, la performance à l'exportation de la France est très mauvaise par rapport à celle de l'Allemagne. Cela ne s'explique pas uniquement par les coûts de production. L'écart de salaire horaire dans l'industrie n'est que de 8 %²⁸. En revanche, le capitalisme rhénan a toujours été un capitalisme plus industriel. Mais surtout, les entreprises,

28. En 2009 : 30,60 euros en Allemagne contre 33,20 euros en France, la moyenne de la zone euro se situant à 28,20 euros. Source : COE-Rexecode.

même les PME, ont souvent été protégées par la puissance publique de prises de contrôle inamicales. En France, les PME les plus dynamiques et celles qui exportent le plus sont prématurément absorbées par de grands groupes français ou étrangers. Une récente étude de Natixis montrait qu'en moyenne, après six années, une PME est systématiquement absorbée par un grand groupe, surtout si elle exerce dans la haute technologie. Cette prise de contrôle conduit souvent à une perte de l'innovation, l'équipe dirigeante quittant souvent l'entreprise lors du rachat.

Le financement par des mécanismes de fonds privés peut constituer une bonne réponse, à encourager par l'accentuation des avantages fiscaux accordés. Dans un second temps, on sera attentif aux velléités de certains grands fonds d'investissement pour l'achat d'entreprises innovantes. En bénéficiant d'un effet de levier financier immédiat, ils sont capables de réaliser une plus-value importante et rapide. Il serait irrationnel de faciliter le financement de démarrages d'activités par un certain type de fonds (voire par l'Etat) pour qu'ensuite ceux qui ont réussi se fassent racheter par des fonds opportunistes ou de grands groupes. Ainsi, on doit concevoir différents modes de financement des entreprises en fonction du stade de développement, de la stratégie industrielle et d'une vision patrimoniale.

Les outils dont dispose l'Etat pour orienter une partie de l'épargne vers le financement des entreprises ont-ils aujourd'hui cette cohérence ?

L'Agence des participations de l'Etat (APE), créée en 2003, est censée permettre à l'Etat de jouer correctement son rôle auprès des

entreprises dans lesquelles il est actionnaire. Elle gère les opérations de cession de titres ou de privatisation. L'APE exerce surtout une gestion patrimoniale des intérêts de l'Etat. Il s'agit d'une action comptable et financière, mais peu stratégique. Sont pourtant concernés des secteurs comme les transports (aéroports, RATP, SNCF, Air France...), l'énergie (Areva, EDF, GDF-Suez...), la communication (télévision publique, Radio France...) et quelques grandes entreprises comme Renault, Thales ou France Télécom. Dotons l'APE d'une réelle vision, d'un véritable rôle industriel. L'exemple de la gestion du dossier Areva illustre un manque de stratégie qui a desservi le développement de l'entreprise.

Le Fonds stratégique d'investissement (FSI), créé fin 2008, est une filiale de l'APE à 49 % et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à 51 %. Il a pour mission de rentrer au capital d'entreprises de taille moyenne ou intermédiaire, là où existent des technologies innovantes et des acteurs susceptibles de devenir leaders sur leur marché. Le FSI peut également entrer au capital de sociétés dans les secteurs en forte mutation (exemple des équipementiers automobiles avec une entrée dans le capital de Valeo) et lorsque les entreprises cibles ont la réelle possibilité de devenir des leaders (Accor). Nombre de questions demeurent cependant. La volonté de rester minoritaire permet-elle de peser sur les décisions stratégiques ? En ce sens, le FSI est assez loin de constituer un bras armé de la stratégie industrielle de l'Etat au sein des PME. Le cas d'Accor, où le FSI s'est opposé sans succès à la scission entre services et hôtellerie, est là pour le démontrer. Se pose également la question du critère de sortie des sociétés : succès industriel ou plus-value financière ? Son rapport avec l'actionnaire CDC

n'est pas très évident puisque, de fait, les deux entités sont en partie concurrentes. Les critiques viennent enfin d'un manque de transparence des décisions d'investissement et d'un manque de contrôle du politique.

CDC Entreprises, filiale à 100 % de la CDC, est en charge des missions d'intérêt public du groupe Caisse des dépôts dans le domaine du capital investissement. A ce titre, elle gère les investissements de la maison mère, principalement via le FSI, et aussi des capitaux venant d'autres institutions publiques et de financiers ou d'industriels privés. L'Etat lui confie aussi notamment la gestion du Fonds national d'amorçage. Elle a pour mission de développer et de structurer les différents segments du marché français du capital investissement afin de favoriser l'investissement en fonds propres dans les PME de croissance. Or ce type d'investissement correspond plus à de la gestion patrimoniale. Les investissements restent relativement dispersés et correspondent assez peu à la mise en place d'une stratégie de développement industriel initié par l'Etat.

Enfin, le Fonds national d'amorçage assure l'émergence des PME les plus innovantes et soutient leur croissance. Il renforce pour cela les fonds d'investissement intervenant dès l'amorçage, accroissant ainsi les fonds propres de ces entreprises. Ces dernières doivent faire partie des secteurs stratégiques définis par la Stratégie nationale pour la recherche et l'innovation. Mais ce fonds est faiblement doté : 400 millions d'euros.

Quelques propositions phares

Le financement des PME relèverait avantageusement d'un ministère de la Production (point que nous précisons dans notre troisième partie) qui disposerait de toute l'initiative stratégique (quel secteur soutenir, quelle entreprise et avec quel type de financement ?) Le FSI entre alors dans cette logique avec une dotation de moyens spécifiques, Oséo assurant le lien entre financement de fonds propres et crédit. Enfin, la CDC garde dans son périmètre la gestion des participations de l'Etat et l'ensemble de la gestion patrimoniale. Elle est contrôlée de façon plus transparente par le Parlement. Une nouvelle impulsion est donnée en redéfinissant la stratégie de l'Etat au sein de ses participations.

Plusieurs mesures peuvent améliorer et mieux cibler l'utilisation de l'épargne privée. Le renforcement des appuis bancaires de type Oséo pour les PME innovantes est souhaitable. L'obligation contraignante d'un collatéral bancaire peut être supprimée, moyennant des moyens d'action et de contrôle sur la destination des crédits plus importants. Les fonds de retraite peuvent devenir un moyen de financement significatif pour les firmes nécessitant d'être protégées d'un prédateur financier ou même industriel dans les secteurs désignés comme stratégiques. On peut aussi relancer les possibilités d'investissements longs du secteur des assurances et des retraites complémentaires en faisant procéder non plus à des valorisations sur bases semestrielles ou même trimestrielles, trop brouillées par la volatilité des marchés, mais à des valorisations sur la base de plans d'affaires de long terme actualisant dividendes et *cash flows* futurs.

Pour orienter davantage d'épargne salariale vers le développement des entreprises, on combinera l'incitation fiscale, des procédures de sécurisation et une simplification de la gamme des produits offerts. Créer un livret d'épargne dédié à l'industrie s'inscrirait aussi dans cette démarche. Enfin, le partenariat avec des fonds souverains étrangers peut être encouragé, dès lors que ces fonds développent une stratégie de placements à long terme.

Les orientations du « big bang » des territoires (chapitre 4) nous conduisent à proposer deux leviers : autoriser les collectivités locales et régionales à participer, via des fonds d'investissement spécifiques, au financement et au conseil de surveillance d'entreprises situées dans leur périmètre ; impulser une concertation – pouvant déboucher sur des actions coordonnées – entre les institutions financières relevant de l'Etat, des collectivités locales et régionales, du tiers secteur (mutuelles, coopératives...) et des fonds d'épargne salariale.

Développement durable et socialement responsable est un point commun des secteurs où interviendront ces moyens de financement. Cela invite donc encore davantage à militer pour l'élargissement des normes d'audit et d'évaluation financière, afin de mieux prendre en compte les impacts environnementaux et sociétaux. Créer une analyse financière ainsi élargie, dans l'indépendance de toute contrainte commerciale, est un moyen de promouvoir cet objectif.

Au total, les capacités de mobilisation d'épargne sont considérables en France. Il existe des formules permettant de mieux les

utiliser au service du développement de l'emploi et de la sauvegarde du tissu industriel.

Mieux faire travailler les marchés financiers

L'inflation des valeurs et la redoutable instabilité d'un capitalisme mondialisé

Le capitalisme des produits financiers s'est constitué sur la base de plates-formes informatiques incorporant l'ensemble des données des marchés, de flux de nouvelles en continu et d'algorithmes complexes. Les opérations de gré à gré, sur valeurs ou dérivés s'y succèdent sans fin sur une base supranationale d'inspiration ultralibérale, dans un espace indéfini et peu transparent. Depuis les alertes des années 2000 et la chute de Lehman Brothers en 2008, des systèmes de régulation ont été mis en place, comme la loi Sarbanes-Oxley aux Etats-Unis, mais ne portent que sur la forme, pas sur le fond des opérations.

L'augmentation de la productivité par l'intégration de l'informatique à haut débit dans les banques et dans les entreprises et la libre circulation des capitaux, de même que la politique expansionniste de la FED, la réserve fédérale américaine, ont entraîné un gonflement sans précédent des actifs financiers liquides disponibles. Mais, avec l'érosion de la base industrielle des pays de l'OCDE, ces capitaux préfèrent des opérations à forte rentabilité et fort effet de levier.

L'émergence de la Chine comme puissance manufacturière mondiale et son entrée dans l'Organisation mondiale du commerce ont accéléré ce phénomène, la Chine devenant une puissance exportatrice, génératrice de liquidités importantes. Sur le plan mondial, les liquidités en quête d'affectation sont passées entre 2002 et le milieu de l'année 2011 de 3 500 milliards de dollars à 13 000 milliards, soit + 16 % par an, soit un quasi-quadruplement en neuf ans. Cette progression inquiète. Si elle permet aux économies émergentes de progresser rapidement, elle constitue une menace pour les pays endettés, qui se voient fermer l'accès au robinet du crédit financier. Aujourd'hui, c'est la question de la solvabilité de l'ensemble des intervenants, publics et privés, qui est posée.

Améliorer la fluidité des marchés financiers et faire émerger une industrie financière forte

La dette des Etats va devenir le problème majeur des prochaines années : l'accès au financement des acteurs nationaux ou régionaux risque d'être un challenge permanent.

L'industrie financière joue un rôle majeur dans l'évolution du capitalisme contemporain. On ne saurait envisager une évolution des stratégies des entreprises et de leurs systèmes de gouvernance vers une plus grande prise en compte des besoins de l'économie et de l'emploi sans l'appui d'une industrie financière œuvrant dans le même sens. Les pouvoirs de l'AMF (Autorité des marchés financiers) doivent être maintenus et élargis aux questions d'éthique avec des réflexions sur le statut des hedge funds, le contrôle des OPA, l'interdiction de vente de

titres à découvert notamment sur les valeurs moyennes, le rôle des agences de notation, l'arrêt ou le contrôle strict des produits dérivés sur les ressources naturelles. Ce processus est en cours et on peut s'en féliciter.

Mais la structure actuelle du marché boursier français n'est pas satisfaisante en termes de fonctionnement, d'indépendance et de perspectives de développement au niveau européen. La place boursière de Paris offrait à la fois des possibilités de couverture à terme sur les taux et d'options sur taux via le MATIF (Marché à terme des instruments financiers). Or ce marché s'est éteint et reporté sur le BUND à Francfort. Par ailleurs, les systèmes de règlement et de compensation étaient autrefois (avant 2006 !) régulés par Euronext. La fiction d'un marché commun entre New York et Paris est bien finie avec la disparition programmée de l'entité Euronext et le transfert des ordinateurs d'Euronext de leur centre de Gennevilliers à celui de Londres (lequel est couplé en permanence avec New York). Repenser le centre financier de Paris Europlace suppose donc de reprendre à la base les questions de l'autonomie des systèmes de règlement ainsi que de celui de la chambre de compensation (la chambre de compensation d'Euronext a son siège social à Amsterdam et son siège opérationnel à Luxembourg).

Recadrer le rôle des agences de notation

Ces agences ont pris un tournant au cours des années 1970 aux Etats-Unis, et un peu plus tardivement en Europe, dans les années 1980. Comme le rappelle Mireille Bardos²⁹, « elles sont devenues un

29. In *Les Cahiers de « Lasaire »*, n° 38.

des instruments de la diffusion de la pensée néolibérale et de sa mise en pratique ». Voilà le problème : d'un rôle d'évaluation des emprunteurs basée sur l'analyse du risque de solvabilité, utile pour celui qui veut prêter de l'argent à une entreprise, les agences en sont venues à valider de nouveaux instruments financiers et à leur accorder une confiance induite, les rendant lucratifs pour la spéculation. A cela s'ajoute l'inquiétante possibilité de conflits d'intérêts : ce sont les émetteurs qui paient le service de notation, ce qui n'est pas le meilleur gage d'indépendance. On reproche enfin aux agences de ne réaliser que très rarement un travail d'alerte, de n'arriver que lorsque la crise sévit déjà.

La Commission européenne a proposé deux règlements des agences de notation. Prenons-en acte et veillons à un réel changement d'orientation. Poussons l'Europe à avancer davantage : en donnant un contenu plus concret aux règles, en exigeant plus de transparence, en réfléchissant aux moyens d'appréciation du risque (seuil d'alerte et publicité), voire par la création d'une agence publique européenne de notation dont le statut garantirait indépendance et absence de conflit d'intérêts.

Des mesures fiscales pour l'investissement, la croissance, l'emploi et la cohésion sociale dans les entreprises

De multiples travaux ont identifié les forces et les faiblesses de la fiscalité française. Il s'agit maintenant de préciser l'objectif poursuivi ainsi que les moyens d'y parvenir. Plutôt qu'une bataille sur les types et

les taux d'imposition, nous proposons un système incitatif à l'investissement en capital matériel et humain, préalable à la croissance future. Ce principe a déjà été évoqué dans le chapitre sur l'énergie : une majoration des taxes en lien avec les émissions de gaz carbonique permet d'accélérer le développement technique et industriel dans le sens souhaité, tant en encourageant les acteurs qu'en apportant des ressources financières à l'action publique.

Inciter à l'investissement productif via l'impôt sur les sociétés

Deux principales mesures peuvent être mises en œuvre. La première est conjoncturelle et vise à accélérer la sortie de la crise. On modifie le mode de calcul du résultat fiscal : les « dotations aux amortissements » (correspondant aux investissements passés) sont remplacées par les « investissements productifs réalisés au cours de l'année », afin de favoriser réellement les entreprises qui investissent. La seconde, plus structurelle, dont l'objectif est d'accroître la rentabilité à investir dans l'entreprise relativement à un investissement financier, consiste en un taux d'impôt sur les sociétés différencié : 15 % quand le résultat est réinvesti, 40 % quand il est distribué ou mis en réserve.

Ces mesures seraient d'autant plus efficaces que le biais de la fiscalité française en faveur de l'emprunt serait corrigé. En effet, la France est un des rares pays de l'OCDE à ne pas plafonner la déduction des intérêts d'emprunt de l'impôt sur les sociétés, ce qui incite au financement par endettement plutôt qu'au réinvestissement des bénéficiaires. Cette « niche fiscale » explique largement pourquoi les grandes entreprises paient moins d'impôts que les PME. Si la France encadre la

possibilité de déduire les intérêts d'emprunt du bénéfice imposable selon les mêmes règles qu'en Allemagne, cela augmentera les recettes fiscales de 11,3 milliards d'euros sur trois ans. Enfin, la baisse d'impôt sur les bénéfices réinvestis améliorera la rentabilité nette du capital.

La R&D et l'innovation industrielle sont au rang des investissements à encourager via la fiscalité. Le contenu en innovation des produits français est parmi les plus faibles de l'OCDE. Le crédit d'impôt recherche (CIR) corrige mal cet écart car il favorise peu les investissements de développement et la réalisation de prototypes. De plus, là encore, on voit les grandes entreprises en profiter bien davantage que les PME – et parfois abusivement. Complétons donc le CIR par un crédit d'impôt innovation prototype tout en ciblant davantage les conditions d'éligibilité.

Accroître la productivité par le haut, mettre l'accent sur les compétences et la qualité

De nombreuses études ont montré qu'une baisse des charges sociales avait un impact positif sur la demande de travail peu qualifiée. Par ailleurs, une grande part des prestations non contributives (prestations maladie hors indemnités journalières et prestations familiales) est financée sur la seule assiette des revenus du travail. Or des prélèvements différents pour des prestations non contributives identiques selon qu'un même revenu provient du travail ou de la propriété, voilà qui n'est équitables. Financer ces prestations par la contribution sociale généralisée (CSG) est donc juste et efficace pour l'emploi. L'assiette des prélèvements sociaux visant à financer le

chômage, les retraites et les indemnités maladie journalières restera en revanche la masse salariale. Ce changement est nécessaire, mais insuffisant pour « tirer la productivité par le haut », c'est-à-dire améliorer les qualifications et améliorer la qualité de l'investissement privé.

Il est vrai que la flexibilité des contrats temporaires (CDD, intérim, apprentissage, stages et contrats aidés) permet un ajustement à court terme du cycle de production. Le prix à payer est cependant une diminution de productivité dans la durée, donc du chômage et moins de croissance : les salariés accumulent moins d'expérience et ceux qui doivent changer d'environnement professionnel peinent à s'adapter. La capacité d'adaptation dépend notamment de la qualité de la formation continue reçue. Elle est largement améliorable en France, car trop orientée aujourd'hui vers les compétences spécifiques au poste occupé, peu transférables vers d'autres emplois pour les salariés dont la formation générale est modeste.

Nous en déduisons plusieurs mesures. Rendons d'abord dégressives les cotisations chômage des employeurs en fonction de l'ancienneté du salarié dans l'entreprise afin de décourager le recours abusif à l'emploi temporaire (on signale ainsi son coût social). Modulons ensuite ces cotisations en fonction de la fraction des salariés formés et du caractère diplômant ou certifiant des formations. Deux mesures parallèles sont ici l'exonération de charges sociales pour l'emploi de jeunes qui cumulent études et emploi et un complément salarial à la mobilité pour le salarié qui change de métier. Enfin, les dispositifs de droits acquis à l'ancienneté dans une entreprise ou dans une branche

seront remplacés par une capitalisation individuelle des dits droits au cours de la carrière. Outre l'augmentation du capital humain, ces évolutions induiront un changement des comportements en matière de sécurisation des parcours.

Accroître la cohésion sociale, source de croissance

Même sur un terrain purement économique, la réduction des inégalités s'inscrit pleinement dans un nouveau modèle de développement. Les inégalités sont source d'instabilité sociopolitique, créent du risque économique et freinent l'investissement. Où en est notre fiscalité ? La progressivité de l'impôt s'est bien éloignée du pacte républicain ! Les prélèvements obligatoires proportionnels, comme la TVA et la CSG, ont gagné en importance par rapport à l'impôt sur le revenu, l'une des rares contributions progressives (déjà limitée par les multiples crédits et exonérations).

Pour faire progresser la justice fiscale et améliorer l'efficacité économique, mettons fin à la déductibilité totale de la CSG, en révisant simultanément le barème de l'IR afin que cette mesure n'alourdisse pas les prélèvements sur les revenus faibles et moyens. Abaissons ensuite les plafonds des crédits ou des réductions d'impôt sur le revenu. Enfin, individualisons l'impôt sur le revenu. Les contribuables qui ont des personnes à charge recevront des subventions sous condition de ressources en compensation de la disparition du quotient familial. Cette dernière mesure permet le prélèvement de l'impôt à la source. Elle aura aussi pour vertu de favoriser l'emploi des femmes et de traiter avec plus d'équité les couples mariés ou non mariés. A côté de ces mesures

relatives à l'impôt sur le revenu, mais dans le même esprit, les retraites chapeau pour cadres dirigeants devraient cesser ou être reportées sur un dispositif d'épargne salariale.

Associer les salariés aux mécanismes de décision et de protection de l'entreprise

Pour mieux équilibrer l'influence des parties prenantes de l'entreprise, qui ne sont pas les seuls actionnaires, il est souhaitable de généraliser, pour les entreprises de plus de 500 salariés, la dissociation du pouvoir entre un directoire et un conseil de surveillance (comme nous le développons dans le chapitre 1). Ce conseil comportera un tiers de représentants des salariés et des régions dans le cas de grandes entreprises. Il jouira de moyens propres pour contrôler et assister le directoire sur des missions essentielles (principalement la sauvegarde de l'emploi et le développement durable).

Les stock options sont une caricature de participation des salariés : discrétionnaires et confisquées par le haut encadrement, elles alignent le comportement des salariés sur les attentes des actionnaires. Un capital plus largement ouvert aux salariés donnera là aussi plus d'équilibre. Une déduction fiscale à l'entrée, une faible taxation de la plus-value à la sortie (10 % par exemple) et un droit de vote double répondront à cet objectif de participation et de contre-pouvoir, le dispositif n'étant pas accessible aux mandataires sociaux.

Afin de privilégier et de favoriser l'actionnariat durablement fidèle, nous proposons que soit généralisé le principe d'accroissement

du droit de vote avec la durée de détention d'actions. Par exemple, tous les deux ans, les actionnaires présents depuis au moins deux ans reçoivent 5 % de droits supplémentaires, ce qui dilue le pouvoir des actionnaires de court terme.

La question de la protection des entreprises exposées à des offres hostiles revêt une importance particulière lorsque l'on souhaite mettre en place une politique de la production cohérente, avec pour objectif la croissance et la sauvegarde de l'emploi. Les dernières années ont été marquées par d'importantes manœuvres : OPA inamicale d'Alcan, puis de Rio Tinto sur Pechiney, de Mittal Steel sur Arcelor, fusion entre Suez et Gaz de France... On ne peut accepter que, lors de ces OPA, quelques actionnaires puissent, par leur seul choix, modifier l'avenir de l'entreprise. Il ne s'agit pas pour autant de bloquer toute possibilité de fusion, au risque de fragiliser durablement le tissu industriel de notre pays, ni d'aller dans le sens exclusif d'un patriotisme économique.

Pour la France, mais en cohérence avec une politique industrielle européenne largement à inventer, on procédera à une analyse poussée de notre tissu industriel afin de définir nos forces et nos faiblesses. Les secteurs identifiés comme cruciaux recevront une attention particulière afin de les protéger contre une OPA hostile, mais aussi de transferts d'activité d'unités de production à l'étranger. La création de noyaux durs, constitués à partir d'une réflexion industrielle et non, comme cela avait été fait auparavant, pour assurer aux PDG une légitimité, peut répondre en partie à cette question. La montée en puissance de l'actionnariat salarié, avec la proposition de droit de vote supplémentaire que nous

avons déjà évoquée, complétée au besoin par la distribution de bons de souscription d'actions pouvant être exercés en cas d'OPA inamicale, est également utile. Au plan industriel, il s'agit de revenir à une protection de certaines filières industrielles où nous disposons de valeur ajoutée, en partant de la recherche fondamentale et appliquée pour aller jusqu'à la mise en production et au financement de ces projets.

Dans un marché mondial et avec sa monnaie unique, l'Europe a les moyens d'une relance économique

Refuser la mondialisation aujourd'hui pourrait se révéler dangereux

La campagne électorale pose légitimement le problème de la mondialisation et de ses effets néfastes pour les économies occidentales. Les opposants à la mondialisation militent pour une protection contre les produits des pays émergents, et les plus radicaux optent à nouveau pour la préférence aux productions nationales. Ce n'est plus le moment ! En effet, la plupart des pays émergents connaissent des hausses rapides de leurs coûts de production, salaires en premier lieu. Avec en prime l'appréciation de leurs devises, les termes de l'échange vont progressivement s'égaliser (les prix des produits des émergents augmentent de plus de 10 % par an). S'ajoutent encore des problèmes croissants de qualité et de logistique. Nous assistons donc à un tournant dans la mondialisation : les entreprises commencent à s'interroger sur leur politique de délocalisation. Aujourd'hui, la réponse adéquate réside

dans la mise en œuvre d'incitations à une relocalisation européenne des centres de production.

La plupart des pays émergents seront bientôt demandeurs de produits à plus forte valeur ajoutée pour leur consommation intérieure. Ainsi, rejeter aujourd'hui la mondialisation conduirait, comme le rappelait Patrick Artus, « à se priver des bienfaits de la mondialisation alors que ses coûts pour nos économies – perte d'emplois en raison de coûts salariaux plus faibles – ont déjà été subis et s'estompent³⁰ ».

Arrêtons-nous un instant sur les pays du Maghreb, qui ne profitent pas pleinement de la mondialisation. Sans songer d'emblée à l'intégration au sein de l'Europe, l'Union européenne a beaucoup à gagner à une association durable avec ses voisins méditerranéens en visant une croissance de leur niveau de vie et un ancrage dans les valeurs humaines, démocratiques et sociales européennes. C'est un projet plus ambitieux et plus prometteur que l'actuelle Union pour la Méditerranée, qui procède surtout d'une intention d'exporter les principes du libéralisme économique. La France peut jouer un rôle particulier, qui pourrait ressembler à celui que l'Allemagne a réussi à jouer vis-à-vis de l'Europe de l'Est.

30. Artus P., « Ce n'est pas le moment de refuser la mondialisation » in *Recherche économique Natixis*, 20 juin 2011.

Abandonner l'euro serait une solution illusoire et déposséderait plus encore les pays européens de leur libre arbitre

La crise des dettes souveraines entraîne des discours très divergents quant à l'effet positif de l'euro sur l'économie européenne. Deux conceptions s'opposent et, une fois encore, s'agissant de questions européennes, elles ne s'inscrivent plus dans un traditionnel débat droite/gauche.

Des études récentes³¹ suggèrent que la fin de l'euro aurait un très grave impact sur toute l'économie européenne, la production baissant de 4 % à 9 % dans la zone euro. La plupart des nouvelles monnaies nationales perdraient une grande partie de leur valeur et le risque de change – nous l'avions oublié ! – viendrait affecter nos échanges, majoritaires, au sein de la zone euro. Alors que l'euro commence à contester l'hégémonie du dollar comme monnaie de réserve, sa disparition entraînerait une crise de confiance majeure sur les marchés et aggraverait (et non l'inverse) le souci de financer les déficits budgétaires. Les pays du Sud entreraient dans une spirale : renchérissement des importations, balance de paiements dégradée, hausse des taux d'intérêt, financements extérieurs coupés et plans d'austérité d'une ampleur bien plus grave que ceux qu'ils ont dû mettre en place. Une implosion de la zone euro n'épargnerait aucun pays : l'Allemagne pourrait perdre 4 % de son PIB, la France 5 %. Enfin, les cours boursiers et les prix de l'immobilier chuteraient lourdement, avec les conséquences que l'on imagine pour les banques européennes.

31. Travaux des économistes de la banque ING.

Bref, une implosion de l'euro serait synonyme de dévaluation, d'attaques spéculatives, de montée des taux de chômage et de forte déflation qui toucherait le continent. Les grands gagnants seraient à nouveau les Etats-Unis, le dollar retrouvant son statut de valeur refuge, et la Chine, qui bénéficierait de délocalisations d'entreprises.

La notion de protection de certaines industries européennes n'est pas incompatible avec un renforcement du statut de notre monnaie commune, bien au contraire.

La crise économique de l'Europe est d'abord liée à ses carences institutionnelles

La stratégie de Lisbonne, alias « pacte de stabilité et de croissance », a échoué. L'idée était qu'un taux d'intérêt commun à toute la zone euro permettrait aux pays du Sud d'accélérer leur rattrapage en production et en infrastructures. Bénéficiant d'une croissance potentielle plus grande, ils allaient pouvoir investir facilement. Las, le crédit, rendu abondant mais peu contrôlé, a été orienté dans des investissements peu productifs, dans des placements espérés sans risque.

Regardons l'immobilier en Espagne : les Espagnols, devenus propriétaires à 87 %, se sont endettés pour des biens dont la valeur peut rapidement vaciller. Ce pays n'est pas à l'abri d'une crise de la dette, alors que ses finances publiques étaient en excédent avant la crise. Les politiques, industrielles comme monétaires, ont divergé. Cela explique largement la crise des dettes souveraines. Nous avons une Europe du Nord plus industrielle, donc moins endettée car moins dépendante des

contraintes extérieures, et une Europe du Sud plus tournée vers les services et confrontée à un déficit plus important de son commerce extérieur. L'analyse de la situation européenne par l'OCDE³² valide plus généralement ce constat : trop d'investissement en dehors de la production.

La Banque centrale européenne (BCE) a une seule mission : prévenir l'inflation, quitte à pénaliser la croissance en étant sévère avec les taux d'intérêt; d'où la grande confiance des marchés financiers dans l'euro et dans la valeur des actifs. Pourtant, l'euro n'en est pas devenu une monnaie de transaction, et s'est même renchéri contre le dollar. Des entreprises perdent en compétitivité parce que leur produit se fabrique en euros et se vend en dollars, et la BCE leur objecte que son rôle est celui de l'ajustement structurel : la stabilité des prix en euros et non la compétitivité de l'euro. Il ne resterait qu'à baisser les salaires ou à aller produire hors d'Europe. Les salariés européens d'EADS ou d'Alstom apprécient.

Malgré une forte contrainte de finances publiques, les Européens, ensemble, peuvent trouver des marges de manœuvre

En 2010, la zone euro accuse un déficit égal à 6 % du PIB et un taux d'endettement de 85 %. La situation des Etats-Unis est plus grave : 11 % de déficit et 92 % d'endettement. Il suffirait de réduire le déficit public européen d'environ 1 % pour que le taux d'endettement se

32. OCDE, *Regional Outlook*, mars 2011.

stabilise. Pour citer Patrick Artus « s'il y avait un seul émetteur souverain dans la zone euro, il se financerait sans difficulté, en raison de la solidité de la situation économique et financière de la zone euro prise dans son ensemble, qui a un déficit public modeste et un commerce extérieur équilibré ». Pays par pays, des gestions nationales peuvent mettre en péril l'ensemble de la zone euro et accroître la vulnérabilité du système financier international.

L'axe franco-allemand, moteur de confiance et de relance

La crise actuelle met à nouveau en lumière le poids de l'axe franco-allemand au sein de la construction européenne. Nous avons appelé à une évolution vers plus de fédéralisme économique. Or, le couple franco-allemand connaît de grandes divergences, sur les rôles de la BCE ou du Fonds européen de stabilité financière. Pour améliorer le fonctionnement économique de l'UE, et notamment de la zone euro, il est nécessaire de bien connaître et d'approfondir nos enjeux respectifs, de partager notre vision du long terme et de retrouver ensemble un sens de l'intérêt général européen. Sortons des démarches bilatérales qui se succèdent sans réflexion de fond. Proposons à l'ensemble des partenaires des dispositifs qui reposent sur des principes clairs et rapidement opérationnels.

Certains politiques français plaident pour des rapprochements institutionnels franco-allemands via des politiques communes en matière de fiscalité, d'orientation budgétaire. Est-ce le bon chemin vers une large adhésion européenne à des règles économiques communes ?

Les autres pays redouteraient évidemment ce nouveau pôle. Par ailleurs, les Allemands semblent aujourd'hui privilégier les relations avec l'Europe centrale – précieuses pour leur politique industrielle.

Du point de vue allemand, la relance de l'Europe passerait par la création d'un « super-Etat européen » avec la mise en place d'un fonds monétaire européen qui aurait le pouvoir de sanctionner les nations incapables de suivre la rigueur imposée par Bruxelles. Cette logique du contrôle – et de la suspicion – ne correspond pas à l'attente des peuples européens. En sortir réclame une plus grande cohésion en termes de convergence économique et budgétaire. L'Allemagne comme la France affrontent des contradictions multiples : comment soutenir les pays dits périphériques sans s'affaiblir soi-même ? La France peut connaître un changement politique en 2012 et l'Allemagne en 2013. Voilà qui ouvre des perspectives pour sortir de la crise et fonder un modèle durable, pour aller vers une France plus productive et une Allemagne plus solidaire.

Démystifions d'abord le discours du bon élève allemand. Sa dette publique est du même ordre que la nôtre. En novembre 2011, fait sans précédent, une émission de la Bundesbank n'a pu être totalement souscrite. Ses banques régionales ne sont pas en situation favorable. Sa population est vieillissante. L'Allemagne a certes su employer ses ressources publiques dans la promotion de son industrie, alors que les gouvernements français satisfaisaient leur clientèle fiscale. Elle a néanmoins été peu solidaire, en organisant l'équivalent d'une dévaluation compétitive via la TVA sociale.

C'est en plaidant la relance de l'activité européenne et en montrant le chemin d'une rigueur couplée à la restructuration des dépenses publiques vers la production que le couple franco-allemand retrouvera une crédibilité vis-à-vis des autres Etats. En effet, si l'activité continue à ralentir en Europe, les difficultés rencontrées par certains pays pour rembourser leurs dettes vont s'aggraver. C'est la spirale infernale dans laquelle s'est enfermée la Grèce. Ce ne sont pas les marchés qui réclament l'austérité : détenteurs de dettes ou d'actifs, ils veulent surtout pouvoir croire que les créances seront remboursées et que l'activité repartira. On a d'ailleurs la démonstration de cette situation, puisque c'est la mise en place des plans d'austérité qui a fait chuter les Bourses à l'été 2011. La réaction négative des marchés à la victoire de la droite espagnole est également significative.

L'ardente nécessité d'une politique de relance européenne

La réponse à la crise ne peut être seulement financière. On ne peut se contenter des plans d'austérité mis en place, car ils vont réduire une croissance déjà faible. La réduction des déficits est nécessaire, mais les dettes souveraines ne pourront se rembourser que par la croissance ou par l'inflation. L'Europe a un rapide besoin de mesures de soutien, en particulier à l'investissement industriel et au pouvoir d'achat. Une récession aurait des impacts économiques et sociaux redoutables. Rappelons que le taux de chômage dans la zone euro a dépassé 10 % en 2011.

L'Europe doit employer ses marges de manœuvre budgétaires à des fins de relance, même si la tentation existe de rembourser la dette

avant tout. Proposons d'abord l'amplification des fonds communautaires dédiés à l'investissement productif. Constitués d'un apport d'argent public et multipliés par un levier d'endettement, ils peuvent soutenir des investissements territoriaux qui contribueront à la convergence des économies réelles (infrastructures, énergie, environnement, transports) ou à la préparation de l'avenir (innovation et recherche axées sur les nouvelles technologies...).

Trouvons ensuite des recettes budgétaires basées sur des politiques communautaires partagées ou susceptibles de l'être, comme la lutte contre le changement climatique. Une taxe sur les émissions de CO₂ au taux initial de 30 euros par tonne correspond à l'ambition écologique européenne et collecterait plus de 100 milliards d'euros. Second exemple : une taxe sur les transactions financières dans l'ensemble de la zone euro apporterait une centaine de milliards d'euros par an (avec un taux de 0,05 %) ³³. Pour apprécier ces ordres de grandeur, on notera qu'ils équivalent à 1 % du PIB européen, ou encore au budget communautaire.

Ces mesures supposent une convergence politique accrue des Etats membres vers un plus grand fédéralisme européen. La crise nous donne le droit et le devoir d'ouvrir ce débat. Nous le ferons dans la dernière partie de l'ouvrage. L'Allemagne et la France constituent, avec les Pays-Bas, l'Autriche et la Finlande, les quelques pays qui conservent des marges de manœuvre budgétaire et ont encore une capacité

33. D'après Muet, P.-A., *Taxer les transactions financières*, Fondation Jean-Jaurès, septembre 2011.

d'endettement pour des objectifs consensuels, porteurs de rentabilité sociétale et économique. Concrètement, Allemands et Français pourraient travailler à une plate-forme pour lancer le débat sur la révision du Traité de Lisbonne. Elle comprendrait les volets suivants : politique industrielle, financement par la fiscalité (taxe sur le carbone, taxe sur les transactions financières), supervision européenne des budgets et des banques, nouveau mandat de la BCE.

CIVILISER LA MONDIALISATION

La croissance à construire nécessite de nouveaux mécanismes monétaires et financiers mondiaux et européens, de même qu'un appareil productif rénové fondé sur la créativité, la qualité et la durabilité. Pour réussir, cette stratégie de développement doit tenir compte du cycle de mondialisation entamé depuis la fin du XX^{ème} siècle, en tirant parti de ses acquis positifs et en corrigeant ses excès. Il s'agit ainsi de civiliser la mondialisation sans pour autant la diaboliser.

La mondialisation représente avant tout une chance pour l'humanité

Le mouvement d'internationalisation des échanges initié dans les années 1990 prend ses racines dans une triple révolution : celle des transports, celle des communications, bien sûr, mais aussi celle relative à l'organisation et au financement de la production (hégémonie de l'industrie financière sur l'économie réelle, nouvelles techniques de gestion avec le *lean management*, le juste à temps, le stock zéro, etc.) qui améliore la réactivité du système productif aux besoins des consommateurs et des actionnaires.

Ces changements recèlent d'immenses espérances pour la paix, la prospérité et le progrès. Cette prospérité permet à de nombreux pays émergents (dont les géants brésilien, chinois et indien) de rattraper en

partie les pays industrialisés. A la charnière du deuxième et du troisième millénaire, la croissance des échanges mondiaux atteint ainsi un rythme annuel moyen de 6 % en 1990-2000 puis de 3 % en 2000-2009, tandis que la richesse produite s'accroît de 2,8 % en 1990-2000 puis de 2 % en 2000-2009. Cette progression de la richesse est certes beaucoup plus spectaculaire dans les nouveaux pays à forte croissance, mais également très élevée dans d'autres pays du Sud. Cela laisse présager, malgré des crises vite surmontées (crises russe, asiatique, éclatement de la bulle internet en 2001) une réduction des inégalités de développement dans le monde. Les objectifs du millénaire pour le développement des Nations unies pour 2015 attestent de cette vague d'optimisme.

Les progrès de la génétique, des biotechnologies et des nanotechnologies augurent d'une nouvelle ère, caractérisée par une maîtrise accrue des maladies et du processus de vieillissement, d'une médecine désormais tout autant prédictive que curative. La connaissance affinée des processus cognitifs et psychologiques débouche sur de nouvelles méthodes pédagogiques, alors que les Etats en croissance font de l'éducation leur priorité. Le savoir se diffuse sous de nouvelles formes, davantage virtuelles que réelles, davantage opérationnelles que théoriques.

Les idéologies progressistes semblent alors en passe de l'emporter définitivement, n'ayant plus d'adversaires déclarés et disposant pour la première fois des moyens pour réaliser le programme des Lumières. Mais elles doivent composer avec une idéologie montante, l'écologie, qui conteste précisément la vision d'un progrès triomphant pour lui substituer celle d'une maîtrise raisonnée des ressources comme des

nouvelles technologies. Pour l'heure, ni les libéraux ni les socialistes, du moins jusqu'à une période récente, n'en ont cure. Ils considèrent que la mondialisation favorise l'avènement de la démocratie comme la diffusion du progrès. Leur vision optimiste de l'avenir, tournée vers le respect des libertés (dont celle du commerce) et des droits fondamentaux (dont le droit de propriété), favorise la convergence de leurs priorités avec celles de l'économie de marché. Leurs partisans en oublient parfois leurs fondamentaux et brouillent ainsi les frontières politiques. Ils divergent en effet sur leur conception de l'Homme tourné, pour les uns, vers l'accomplissement privilégié de ses fins personnelles et, pour les autres, vers la réalisation prioritaire d'un bonheur collectif. Une majorité d'entre eux s'accordent toutefois pour accompagner par tous les moyens le mouvement de mondialisation en cours.

L'idéologie ultralibérale qui préside à la mondialisation a néanmoins plus détruit que créé

Vingt ans plus tard, ces espoirs ont été déçus. Les excès de l'idéologie néolibérale dominante depuis plus de trente ans ont suscité une financiarisation et une dérégulation massive de l'économie mondiale, aggravant trop souvent les maux dont souffrent l'humanité et la planète.

Sur le front de la prospérité, le bilan semble médiocre : il est trop souvent celui de l'égoïsme et du narcissisme érigés en vertus cardinales, de la dictature des marchés financiers, de la spéculation généralisée et des crises boursières à répétition, de la montée en puissance parfois

menaçante de pays émergents à la fois concurrents et clients des pays industrialisés, d'écartes majeurs de développement persistants entre les pays du Nord et du Sud et du chantage à l'emploi d'entreprises multinationales privilégiant leurs intérêts propres face à ceux de leurs bases nationales. Dans ce monde dérégulé et libéralisé, les Etats s'avèrent incapables en 2005 de poursuivre le mouvement d'intensification des échanges prévu par le cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ils semblent devenus impuissants à empêcher ceux sauvés de la banqueroute en 2008 d'affaiblir leur monnaie, de dévaluer leur puissance économique par la spéculation, et *in fine* de les ainsi acculer à la faillite.

Les Etats ne sont pas les seuls à pâtir de ce système. Les petites et moyennes entreprises et les individus les moins bien formés ou les moins « performants » sont aussi victimes de la mondialisation. Les PME, étonnées par les exigences accrues de compétitivité de leurs donneurs d'ordres délocalisés ou soumis à une concurrence effrénée, doivent trop souvent hypothéquer l'avenir. Elles limitent leurs investissements à moyen et long termes ainsi que leurs coûts salariaux pour survivre, d'autant plus qu'elles doivent aussi répondre aux attentes de leurs clients en termes de rapports qualité/prix de leurs produits et services, et aux besoins des Etats en termes de financement de la solidarité nationale via l'impôt et les cotisations sociales... sans parler, bien évidemment, de la précarité grandissante des classes moyennes et défavorisées. Leur pouvoir d'achat est grignoté par une inflation rampante, par un partage de la valeur ajoutée déséquilibré en faveur de profits distribués aux actionnaires et par la généralisation de contrats de

travail à temps partiel ou à durée déterminée ne permettant plus de bâtir des projets et d'investir sereinement. Elles souffrent en même temps de conditions de travail dégradées et vivent dans la peur récurrente du chômage et du déclassement.

Le progrès social n'a pas accompagné la mondialisation, tandis que la population perdait beaucoup de sa confiance dans le progrès technique et ses retombées positives. L'Europe sociale reste balbutiante et la charte sociale européenne des droits fondamentaux relève plus de bonnes intentions que de nouveaux droits mobilisables par les salariés précarisés ou menacés de perdre leur emploi. Les acquis sociaux des Trente Glorieuses sont peu à peu remis en cause. Comment s'étonner dès lors du divorce entre les opinions publiques et les responsables politiques et économiques, qui élargissent l'Union européenne sans les consulter ou laissent appliquer sans garde-fous le droit de la concurrence à des biens publics ou des secteurs jusqu'alors protégés parce que concourant à l'intérêt général, comme l'énergie ou les transports ?

S'agissant des pays de l'hémisphère Sud, les objectifs du millénaire pour le développement sont certes atteints dans un nombre grandissant d'Etats, mais ne le seront probablement pas dans les pays dits les moins avancés. C'est ainsi qu'aujourd'hui, dans le monde, des dizaines de millions d'enfants travaillent dans des usines, dans des mines, dans des champs. Les trois quarts de l'humanité n'ont aucune protection sociale, pas de système de santé ni d'éducation pour tous et perçoivent en outre des salaires de misère, tout en voyant leur environnement se dégrader fortement.

L'instrumentalisation du progrès technique au bénéfice de logiques court-termistes de profit, de même que les contrôles insuffisants mis en place par les pouvoirs publics et les industriels pour le maîtriser, a, quant à lui, conduit la population à douter de ses bienfaits. La foi aveugle dans l'infaillibilité des systèmes de sécurité et de gestion des installations nucléaires, de même que la recherche de la rentabilité maximale, a conduit à deux catastrophes majeures en vingt-cinq ans, à Tchernobyl puis Fukushima. Dans les domaines alimentaire et médical, la crise de la vache folle en Europe en 1995, le scandale de l'amiante conduisant à l'interdiction de son usage en France en 1997 puis les craintes des conséquences sur la santé humaine de la diffusion de semences et d'organismes génétiquement modifiés au début des années 2000 ont contribué à l'affirmation d'un nouvel outil juridique, le principe de précaution. Ecartelée entre le besoin d'attirer des emplois et de l'activité sur les territoires et les risques induits par ces industries et services associés, la population n'a plus confiance en ses élites aux intérêts trop imbriqués et peine à s'approprier des technologies foisonnantes et à s'y adapter à une vitesse sans cesse accrue. De ce fait, elle préfère souvent l'immobilisme à l'éventualité du danger ou à d'hypothétiques retombées positives du progrès. La défiance envers le progrès s'accroît puisque son utilisation détournée par des logiques financières semble menacer jusqu'à la vie même, et non plus seulement l'emploi, comme lors de ses précédentes remises en question en Occident (mouvement luddiste, révolte des canuts de Lyon...).

Mais comment a-t-on pu en arriver là ?

Des recettes du passé appliquées à un phénomène nouveau

On ne peut faire le reproche aux acteurs internationaux, et en particulier aux Etats, de ne pas avoir réagi. Mais leurs réponses à la mondialisation, calquées sur celles du siècle précédent, étaient de fait inadaptées.

Les politiques de régulation ont toutes repris des solutions néolibérales censées avoir fait leurs preuves : la libéralisation des marchés et la dérégulation de l'économie, les privatisations systématiques, l'utilisation à outrance des nouvelles technologies de l'information et de la communication avec un minimum de contrôles, la généralisation de chartes comportementales des acteurs économiques plutôt que le recours à la loi et au règlement. L'Europe est sans doute l'un des continents où cette politique a été pratiquée avec le plus grand acharnement. La Commission européenne n'a eu de cesse d'adopter des directives fondées sur la « nouvelle approche » de l'autocontrôle, de s'aligner sur des normes comptables américaines laxistes au lieu de développer une réglementation européenne plus rigoureuse et exemplaire, de faire la chasse aux monopoles, aux abus de position dominante issus de concentrations d'entreprises et aux aides d'Etat, tandis que nos concurrents éprouvaient nettement moins de scrupules. La croissance y est demeurée la plus poussive, le processus de désindustrialisation y a été le plus poussé.

Cette stratégie de recul de l'Etat s'est doublée d'un immobilisme, voire de régressions sociales. Au nom de l'efficacité et de la performance

économique appréciée à l'aune d'objectifs et d'indicateurs souvent contestables, du primat de l'intérêt des actionnaires sur celui des entreprises, de l'intérêt privé sur l'intérêt général, le capitalisme néolibéral précipite depuis vingt ans des dizaines de millions de personnes dans la précarité et le chômage. Cette logique s'impose même dans l'administration, y compris dans des domaines structurellement non rentables, qui sont soit abandonnés, soit réduits à la portion congrue et détournés de leurs objectifs de service du public.

Le monde paie ainsi une compréhension fort tardive de la mondialisation. La nouvelle vague de mondialisation que vit notre planète diffère en effet des précédentes par son ampleur et sa nature. Elle concerne des Etats plus nombreux, plus peuplés et plus hétérogènes et la multiplication des échanges, si elle les rapproche, exacerbe aussi des tensions quand les conditions de ces échanges ne sont pas équitables ni corrigées par des mécanismes internationaux adaptés. Les pertes de positions économiques et sociales, les mouvements migratoires et les délocalisations d'implantations industrielles deviennent peu à peu inacceptables pour les populations qui en souffrent. Elles débouchent sur des divergences d'intérêts grandissantes entre d'une part des pays émergents attirant les capitaux et cherchant des débouchés pour leurs produits montant en gamme, et d'autre part des pays industrialisés disposant de moins en moins de marge de manœuvre pour financer leur avance technologique, maintenir sous perfusion les secteurs en décroissance, tout en préservant une qualité de vie et un système de protection sociale de haut niveau.

La mondialisation actuelle recouvre des domaines nouveaux. Elle ne concerne plus seulement l'industrie et le commerce, mais porte sur la finance, les services, la culture ou l'agriculture. Il en résulte une standardisation des modes de production au bénéfice de l'agriculture intensive, une déforestation accrue et une diminution de la biodiversité, une fragilisation des milieux naturels et un appauvrissement des sols. La concurrence grandit entre les producteurs mondiaux, et l'OMC met en question des systèmes de subventionnement à l'exportation et de garantie des prix agricoles. Elle fragilise ainsi la situation des agriculteurs des pays développés dont les revenus chutent principalement du fait de leur corrélation grandissante à des prix mondiaux agricoles instables. Et elle ne résout en rien les difficultés des petits producteurs des pays du Sud, à la merci des contraintes des semenciers, des grossistes et des industriels du secteur agroalimentaire.

Cette mondialisation va encore plus loin en touchant les services et la culture. La délocalisation de services, plus aisée, a des conséquences au moins aussi importantes que celles des lignes de production en termes d'emploi et de désertification économique des territoires. L'exemple des centres d'appel est connu, mais de nombreux grands groupes délocalisent aussi depuis une quinzaine d'années leurs services comptables ou financiers, voire d'ingénierie, dans des pays de main-d'œuvre à bas coûts. Le secteur de l'automobile ou celui de l'électronique sont sans doute parmi les plus touchés par ce phénomène. Le transfert de fabrications de biens et/ou de services dans des pays à bas salaire et sans protection sociale n'apporte bien souvent que des gains de court terme. Il peut être dommageable à moyen terme pour la

qualité, le respect des délais, la maîtrise de la chaîne de sous-traitance. Là où la mondialisation pourrait diffuser des modes de pensée différents et les faire partager, on constate au contraire une uniformisation de la pensée, vulgate économique planétaire véhiculée dans un sabir anglo-saxon. La France paraît bien isolée lorsqu'elle combat avec succès pour la défense de « l'exception culturelle », le maintien de la culture hors du champ de la sphère marchande. Mais cette marchandisation généralisée du monde et de ce qui fait l'essence de l'Homme n'est-elle pas inéluctable si nous ne réagissons pas de façon adéquate ?

La crise économique et financière récurrente que connaît le monde depuis 2007 représente ainsi l'aboutissement prévisible d'un processus. Les premières réponses à cette crise sans précédent depuis 1929 ont d'ailleurs consisté à rechercher sa maîtrise en légitimant à nouveau l'intervention des Etats dans l'économie ou dans l'environnement. A cet égard, le rôle croissant du G20, de même que celui des enceintes internationales consacrées à la lutte contre le changement climatique, représente un immense espoir pour l'humanité, mais ne va pas assez loin. Nous voyons ressurgir des peurs déstabilisatrices et sources des pires tentations politiques.

Trois thèses et nos réponses

Dans ce contexte, trois thèses s'opposent, notamment en France, pour répondre aux peurs et aux interrogations engendrées par l'insuffisante maîtrise de la mondialisation et par la crise économique

et financière majeure que nous vivons depuis 2007. Le repli sur soi, associé au protectionnisme et à la sortie de l'euro, est principalement défendu par l'extrême droite. Cette thèse suicidaire conduirait la France à la récession et à une marginalisation économique durables, tout en l'étranglant financièrement.

De plus en plus présente dans le débat, la thèse de la démondialisation³⁴, quant à elle, prône la réorientation de la production destinée à l'exportation vers les marchés nationaux, tout en la protégeant par des barrières douanières modulées en fonction de critères sociaux et écologiques. Or, cette nouvelle forme d'autarcie et de protectionnisme paraît impraticable, voire dangereuse, tant l'interconnexion des marchés et des économies induite par le développement des échanges internationaux, la réduction des coûts de transport et les nouveaux moyens de communication sont puissants et imprègnent tous les circuits de décision. Les mesures douanières d'accompagnement de la démondialisation, de plus, relèvent d'une logique punitive qui risque d'être mal vécue par les Etats des pays émergents ou en développement. Hormis ceux dont l'économie est fortement étatisée, ces derniers, en effet, ne disposent guère de leviers (ressources fiscales, administration puissante, effectivité locale des règles de droit...) permettant de jouer sur l'augmentation des niveaux des salaires ou de s'aligner sur des normes environnementales occidentales. Celles-ci impliquent des investissements dont ils n'ont pas encore les moyens et qui, en grevant leurs coûts de production, annihileraient le principal avantage comparatif dont ils disposent.

34. In Sapir, J., *La démondialisation*, Seuil, Economie humaine, 2011.

Les capacités de production des pays du Sud seraient dès lors davantage tournées vers les besoins de leurs marchés domestiques, à l'abri de contingents tarifaires renforcés ou d'obstacles réglementaires mis en place dans le cadre de mesure de rétorsion aux droits d'accès au marché mis en place par les pays industrialisés. Ces derniers ne sortiraient pas davantage gagnants d'une telle évolution, dans la mesure où elle réduirait leurs débouchés économiques vers les pays émergents ou en développement, alors même que leur demande interne ne pourrait pas voir la satisfaction de ses besoins relayée rapidement par une production nationale à reconstituer. Dans ce monde aux stratégies non coopératives généralisées, la complexité de problèmes nécessitant de plus en plus des approches concertées ne ferait que croître et les rivalités nationales seraient exacerbées, au risque de conflits majeurs mettant en péril la survie même de l'humanité.

Dernière thèse présente dans le débat : la régulation de la mondialisation, thèse de la droite modérée et d'une grande partie de la gauche de gouvernement, officiellement au nom du principe de réalité, officieusement par manque d'imagination, voire par peur de léser certains intérêts économiques puissants. Elle vise à corriger la mondialisation : ce faisant, elle nous conduit au monde tel qu'il est et ne permet pas de sortir de la crise.

Notre choix est ouvertement différent. Il s'agit de civiliser la mondialisation, de l'humaniser en agissant de façon offensive et défensive sur deux fronts : l'amélioration de notre compétitivité et le rééquilibrage de la concurrence entre pays en développement, pays émergents et pays

industrialisés, y compris au plan intra-européen. Cette action implique d'actionner de nouveaux leviers juridiques et financiers et nécessite une négociation équilibrée, n'imposant pas les valeurs normatives et les intérêts économiques occidentaux en tombant dans la tentation protectionniste ou néocolonialiste. Il s'agit au contraire de réussir l'insertion équilibrée dans la mondialisation d'un maximum d'Etats et d'acteurs économiques internationaux pour maîtriser le développement et la croissance, en assurant l'avenir de notre planète pour les générations futures.

Cela sera possible en utilisant des mécanismes multilatéraux existants ou en les construisant. La relance des institutions multilatérales actuelles est essentielle pour stimuler la progression du commerce international et le développement équilibré des échanges entre les Etats, dont le primat sur les groupes transnationaux doit être réaffirmé. Il s'agit de donner une force juridique comparable aux accords OMC, OIT et aux accords environnementaux internationaux, tout en les faisant converger vers des objectifs communs visant à placer l'économie au service de l'humanité, et non l'inverse.

Cette action concerne avant tout l'Europe, où la concurrence doit être un outil juridique, et non une politique jouant contre les intérêts industriels de la France et de l'Union européenne. Les traités et le cadre juridique européens actuels doivent être modernisés pour instaurer une primauté, dans certains cas, de la politique industrielle sur le droit de la concurrence. La régulation de la concurrence est en effet efficace, populaire et comprise lorsqu'elle permet la naissance de « champions européens », mais aussi la protection des investissements et des secteurs

stratégiques, c'est-à-dire la sauvegarde de la compétitivité à long terme et des emplois localisés en Europe. Une autre raison réside dans le fait que la plupart des grands Etats industrialisés n'hésitent pas à promouvoir des rapprochements essentiels pour l'intérêt général. Une compréhension et une application plus souple du droit de la concurrence sont nécessaires pour bâtir les Ariane et Airbus de demain, mais aussi les EDF ou la SNCF du futur, ou pour éviter le bradage de nos actifs industriels majeurs, comme dans le cas de l'ex-Pechiney. L'Europe doit jouer à armes égales avec ses concurrents, utiliser les normes et la certification pour défendre l'industrie et les services – *a fortiori* s'ils sont innovants –, mais aussi pour gagner des parts de marché à l'exportation.

Afin d'atteindre ces objectifs, il faut viser simultanément des horizons de temps différents. Cette dimension temporelle se retrouve dans les orientations que nous proposons et qui peuvent être regroupées en deux catégories : celles permettant de rapprocher les standards sociaux et environnementaux mondiaux ; celles dotant l'Europe d'outils offensifs équivalents à ceux des autres pays industrialisés.

Rapprocher les standards sociaux et environnementaux mondiaux en agissant sur le front douanier, normatif et technologique

A court terme, la France et l'Union européenne pourraient initier de nouvelles discussions commerciales avec les pays émergents, en particulier la Chine et l'Inde, pour intégrer dans les accords

commerciaux bilatéraux européens existants ou en projet une clause de baisse unilatérale des droits de douane de l'Union corrélée au respect de critères et d'objectifs sociaux et environnementaux. Les efforts à accomplir par les pays signataires pour respecter ces critères et ces objectifs seraient financés par les taxes perçues par ces Etats sur les recettes supplémentaires d'exportation engendrées par la baisse des droits de douane précitée. Tout manquement avéré à ces engagements donnerait lieu au retour à la situation tarifaire antérieure.

Dans le même temps, la France et l'Union européenne pourraient proposer aux pays les moins avancés un « système de préférences généralisées » (SPG) amélioré par rapport au « SPG plus » actuel, conditionné au respect d'un nombre accru de règles de l'OIT et des normes internationales de l'ISO en matière de responsabilité sociale et environnementale (RSE). Ce « SPG double plus » serait élargi aux produits agricoles. Il pourrait s'accompagner d'un accord de coopération dans le domaine du travail élargi aux pays de la Méditerranée et comparable à celui mis en place par les Etats-Unis parallèlement à l'ALENA. Il pourrait ainsi comporter une obligation de respect de la législation sociale interne ainsi qu'une procédure de surveillance mutuelle et de sanction.

Il s'agirait par ailleurs de donner à la production normative issue de l'OIT une force équivalente à celle de l'OMC, grâce à une mesure technique simple : conditionner l'examen des plaintes déposées devant l'organisme de règlement des différends de l'OMC à l'envoi d'une question préjudicielle à l'OIT. Cette dernière statuerait sur le respect

de ses propres conventions par les parties concernées avant que toute querelle commerciale puisse être résolue. Cette nouvelle règle impliquerait que tout membre de l'OMC soit également membre de l'OIT et ait ratifié ses huit conventions fondamentales. Or, les Etats-Unis, par exemple, n'ont pas ratifié tous ces accords, ce qui montre l'ampleur de la tâche à accomplir...

C'est pourquoi la mise en place parallèle de mécanismes conduisant à promouvoir le mieux-disant social paraît absolument nécessaire. A cet égard, la notation financière, mais aussi sociale et environnementale, des entreprises cotées et des Etats du monde entier par une agence européenne indépendante serait systématisée. Cette agence serait une autorité administrative indépendante de la Commission européenne et du Conseil, mais rendrait compte de son activité auprès de l'exécutif et du Parlement européen. Ses attributions seraient conséquentes puisqu'elle pourrait noter l'activité d'ensemble des entreprises et des Etats, mais aussi les produits fabriqués et importés dans l'Union, ainsi que les services associés à ces derniers. Cette note serait corrélée, par exemple, avec le niveau de taxe carbone européenne ou nationale versée et avec le respect de normes et critères RSE. Le travail de cette agence serait en outre facilité par la mise en place de normes internationales comptables publiques et privées, désormais tenues de prendre en considération des critères RSE pour la valorisation de l'actif et du passif des entreprises et des Etats. Lorsqu'un Etat ou une entreprise ne respecterait manifestement pas les engagements pris, l'agence européenne pourrait enclencher des procédures antidumping étendues au plan social et environnemental.

Pour faciliter la mise en place de ce système, chaque Etat pourrait lancer une campagne de sensibilisation de ses entreprises aux enjeux de la normalisation. En France, des financements associant l'Etat aux régions pourraient inciter au développement de la normalisation environnementale et sociale. Les avantages comparatifs de la France seraient ainsi valorisés via la normalisation, à l'export et dans le cadre des marchés publics.

A plus long terme, dans le cadre du G20 et en dehors de l'OMC compte tenu de son blocage actuel et de son champ de compétences limité, un cycle de négociation pourrait être ouvert sur les règles des échanges internationaux élargies à leurs aspects sociaux et environnementaux. L'objectif central de ces discussions serait de mettre en cohérence les accords OMC ainsi que les accords commerciaux régionaux et bilatéraux avec les normes issues de l'OIT et les accords environnementaux internationaux. La conformité des contrats régissant les échanges internationaux s'alignerait de ce fait sur un ensemble d'exigences minimales de concurrence, de protection de l'environnement et de protection sociale des salariés.

La France pourrait également proposer, avec le soutien d'autres Etats, de parvenir à un accord international sur la participation et l'intéressement des salariés aux bénéfices réalisés par les entreprises. Cet accord, liant les parties contractantes par des obligations juridiques et sociales concrètes, serait négocié en concertation avec les syndicats, dans le cadre d'une enceinte internationale existante comme l'OIT ou d'une conférence ad hoc. Tous les groupes internationaux localisés sur

le territoire des pays signataires de cet accord seraient tenus de faire bénéficier de ces mécanismes les salariés des entreprises au sein desquelles ils détiennent des participations, même minoritaires. Cette mesure présenterait de nombreux avantages. Elle améliorerait le pouvoir d'achat des salariés, contribuerait à la croissance des pays émergents ou en développement, offrirait de ce fait de nouveaux débouchés potentiels pour les producteurs de produits et services à forte valeur ajoutée, réduirait les écarts salariaux entre Etats et limiterait les risques de délocalisation pour les pays industrialisés. Elle permettrait d'agir sur le salaire indirect alors que la plupart des Etats ne disposent pas de moyens suffisants pour agir sur le salaire direct, excepté s'ils disposent de mécanismes de redistribution puissants (du type de la prime pour l'emploi ou du revenu de solidarité active) ou s'ils ont mis en place un mécanisme comparable au SMIC, dont la généralisation au plan mondial, si elle est souhaitable et possible à long terme, ne paraît pas crédible à court ou moyen terme.

Sur le front technologique, pour éviter la poursuite du bradage de nos investissements en matière d'innovation (TGV, nucléaire) au nom de gains ou du maintien de parts de marché, la France et l'Union européenne pourraient obtenir que les accords de l'OMC comportent désormais une clause de conditionnalité des transferts de technologie, qui seraient corrélés au respect de normes sociales et environnementales (règles de l'OIT, norme ISO en matière de RSE, etc.) et des règles internationales en vigueur en matière de propriété intellectuelle. A défaut, cette clause pourrait être appliquée par les seuls pays du G8, pour éviter toute distorsion de concurrence entre Etats développés.

Toutefois, pour parvenir à retrouver une croissance durable et à rééquilibrer le processus de mondialisation, les actions précitées doivent être accompagnées de mesures concernant prioritairement l'Europe, qui ne joue pas son rôle de première puissance commerciale mondiale et vit trop sur ses acquis. Il s'agit par conséquent aussi de mettre fin à l'approche unilatérale ultralibérale des autorités bruxelloises et au suicide collectif programmé sur le plan industriel et économique qui en résulte. Le pragmatisme et l'efficacité doivent se substituer au dogmatisme et à la naïveté qui prévalent depuis plus de trente ans au sein des institutions européennes.

Doter l'Europe d'outils offensifs équivalents à ceux des autres pays industrialisés

Pour atteindre cet objectif central, cette action devrait porter sur le front des aides, des alliances, des mutations industrielles et de la préservation de l'indépendance économique de l'Union. Les aides publiques aux entreprises ne peuvent plus être avant tout considérées comme d'insupportables distorsions de concurrence, nuisibles aux intérêts des consommateurs européens, mais être examinées à l'aune du maintien des emplois en Europe ou des gains de parts de marché à l'exportation. Toute analyse concurrentielle des soutiens apportés à l'économie par les Etats de l'Union ne peut donc se limiter au seul marché européen. Elle implique une vision mondiale systématisée et l'instauration de règles communautaires modifiées en ce sens et évitant tout aléa de jurisprudence.

Il ne convient toutefois pas de renforcer massivement le niveau des aides aux entreprises, mais de mieux les cibler en faveur des segments de marché ou des types de structures économiques les plus dynamiques et les plus créateurs de richesse et d'emplois à long terme. Et tout cela sans craindre l'épée de Damoclès des autorités de la concurrence. Avant toute action, nous proposons donc, s'agissant de la France, de confier à une commission indépendante l'audit des dispositifs d'aide publique nationaux et territoriaux aux entreprises en matière d'exportation et d'implantation sur le territoire national. Cet audit recenserait l'ensemble des aides en vue de leur simplification, de leur évaluation systématique et de la suppression des doublons existants, à l'issue d'une négociation entre les institutions concernées. Parallèlement à ce processus, le Parlement français serait invité à légiférer et à introduire dans notre droit positif un processus d'information systématique et immédiat des salariés et des partenaires sociaux sur les modalités des aides attribuées, ainsi qu'une clause de remboursement des aides en cas de délocalisation.

Il s'agit de mettre fin aux abus et à l'opacité régnant dans ce domaine, en mettant les entreprises comme les autorités publiques locales et nationales face à leurs responsabilités. A cette fin, on pourrait tirer la leçon des initiatives existantes. Un tel mécanisme de remboursement existe ainsi déjà en région Poitou-Charentes ou, au niveau national, en matière de cotisations sociales. L'Urssaf exige, en cas de délocalisation dans les cinq ans, le remboursement des sommes exonérées de cotisations dont ont bénéficié des entreprises localisées dans une zone de revitalisation rurale. De plus, pour être pleinement

opérationnelle, une telle clause de remboursement nécessiterait l'adoption dans la loi d'une définition économique et juridique uniforme de la délocalisation : le transfert, par un investissement direct à l'étranger, de tout ou partie de l'appareil productif afin de réimporter sur le territoire national l'essentiel des biens produits à moindre coût. Il appartiendrait aux parlementaires de déterminer s'il conviendrait ou non de s'en tenir aux seuls cas de cessation totale de l'activité subventionnée. Certaines délocalisations peuvent en effet permettre parfois de maintenir sur place une partie de l'activité productive. Elles peuvent donc sauver une partie des emplois. Par ailleurs, la loi pourrait limiter le remboursement dû aux aides amortissables, contreparties d'une logique d'investissement, et aux aides directes se rapportant à une seule et même entreprise.

Elle pourrait également proportionner le montant du remboursement à la durée d'engagement prévue lors de l'octroi de l'aide et prévoir, lorsque cela est possible, un étalement des paiements pour un meilleur contrôle de l'aide attribuée sur la durée. Enfin, afin de limiter les risques de contentieux, cette loi pourrait exiger l'insertion systématique de clauses spécifiques dans le contrat passé entre l'autorité publique gestionnaire de l'aide et son bénéficiaire. Ces dispositions contractuelles prévoieraient de façon précise la nature des engagements pris par l'entreprise, les cas d'exonérations et les conditions de reversement des aides perçues. Elles définiraient aussi la procédure d'instruction de la demande de remboursement, et en particulier la partie sur laquelle repose la charge de la preuve (autorité publique ou entreprise bénéficiaire).

Dans un souci de meilleur ciblage des aides et d'égalisation des conditions de concurrence des entreprises européennes avec leurs concurrentes internationales, nous proposons d'accroître significativement et durablement le seuil des aides minimales accordées aux PME (200 000 euros sur trois ans à l'heure actuelle), comme ce fut le cas jusqu'à la fin de l'année 2010, pour tenir compte de la crise économique et financière internationale. Ces aides, comme celles accordées aux grands groupes et à leurs filiales, ne seraient octroyées qu'en échange d'engagements fermes et clairs en matière de création durable d'emplois, de richesse et d'innovation en France et en Europe.

Pour compléter ce dispositif, la France engagerait des négociations avec ses partenaires européens pour approfondir le processus d'harmonisation fiscale européenne (TVA, impôt sur les sociétés, en particulier) et limiter la concurrence fiscale intracommunautaire. Elle agirait aussi sur le front des alliances industrielles en faisant tout pour convaincre les autres Etats membres et la Commission européenne d'introduire dans les règlements européens une clause d'exception au droit de la concurrence, sur une durée limitée dans le temps, pour les secteurs stratégiques de l'Union. Elle garantirait ainsi son indépendance et son avance technologique, en cohérence avec les futures coopérations renforcées mises en œuvre dans ces secteurs entre Etats membres. Elle œuvrerait également pour que le droit des OPA soit réformé afin d'éviter toute distorsion de concurrence. Les OPA seraient ainsi juridiquement encadrées à l'échelle européenne, et non plus au seul niveau national.

La France mettrait tout son poids pour que l'Union européenne modifie en profondeur sa politique en matière d'accompagnement de ses mutations industrielles et de préservation de son indépendance économique. Elle demanderait le lancement d'un audit de modernisation du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation ainsi qu'une augmentation de ses moyens budgétaires correspondant aux besoins identifiés. La dotation de ce fonds, opérationnel depuis janvier 2007, ne représente que 500 millions d'euros à ce jour, alors que la crise s'est intensifiée et frappe durement l'ensemble du système productif européen. On peut donc raisonnablement penser que les moyens de ce fonds doivent être renforcés, tout comme les moyens budgétaires et humains de la politique industrielle européenne, par la création d'un « groupe opérationnel » commun à plusieurs directions générales de la Commission européenne (entreprises et industrie, concurrence, recherche et innovation, commerce, marché intérieur et services). Il serait dédié à la prévision, à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets industriels stratégiques de l'Union, ainsi qu'au suivi des alliances industrielles entre entreprises des Etats membres, mais aussi avec des partenaires extérieurs. Ce nouvel outil européen serait, en lien avec la Banque européenne d'investissement et les fonds souverains des Etats membres comme les outils financiers de leurs collectivités territoriales, le bras armé de l'Union dans la compétition internationale.

Parallèlement à ces réformes essentielles, une directive communautaire sur les investissements étrangers dans l'Union européenne serait négociée et mise en œuvre pour éviter la perte d'actifs industriels stratégiques, le pillage de brevets et la revente d'entreprises

vidées de leur contenu. Cette directive déterminerait les filières stratégiques au sein desquelles toute prise de contrôle par des investisseurs extracommunautaires serait soumise à un régime d'autorisation préalable par les Etats membres. En cas de refus d'autorisation, un fonds communautaire dédié à la politique industrielle commune serait mobilisé, au cas par cas, pour compenser les carences éventuelles des investisseurs européens ou pour préempter tout actif industriel stratégique menacé.

Enfin, toujours pour doter l'Union européenne d'armes égales à celles de ses concurrents, le cadre juridique des appels d'offres européens serait refondu sur la base du principe de réciprocité. La législation européenne ouvrirait de ce fait, comme c'est déjà le cas aux Etats-Unis et en Chine, la possibilité d'appels d'offres européens exclusivement réservés aux entreprises localisées dans les Etats membres de l'Union européenne, et ce tous secteurs confondus. Dans le même ordre d'idées, pour réduire la dépendance de l'Union européenne envers les pays disposant d'un monopole ou quasi-monopole de production de matières premières minérales (Chine, Brésil, Russie, Kazakhstan, Afrique du Sud, Etats-Unis, Canada, Australie...), chaque Etat membre (re)constituerait un stock stratégique de métaux rares (terres rares, platinoïdes, cobalt, molybdène, tungstène, vanadium, germanium, strontium, etc.). Cette action, déjà mise en œuvre aux Etats-Unis, permettrait de garantir la sécurité d'approvisionnement de l'Union face aux comportements non coopératifs de certains Etats.

Dotée d'armes égales à celle de ses concurrents, tout en agissant pour un rapprochement des standards environnementaux et sociaux, l'Union européenne verrait ainsi sa voix davantage respectée par les grands Etats industrialisés ou émergents, et son poids économique et politique s'accroîtrait. Elle contribuerait à améliorer le bilan mitigé de la mondialisation et, en civilisant cette dernière, à ramener le monde sur la voie de la paix, de la prospérité et du progrès. Tel est le chemin difficile mais praticable que nous proposons pour les prochaines années, tout en étant conscients de la nécessité, pour y parvenir, de s'appuyer sur une méthode rigoureuse ainsi que sur une gouvernance rééquilibrée.

> AGIR

Gouverner différemment
pour produire autrement
Du constat aux propositions

LES PATHOLOGIES DU SYSTÈME
POLITICO-ADMINISTRATIF

L'Etat : un entremêlement de formes brouillant ses relations avec la société

Les façons de penser le rôle de l'Etat sont nombreuses dans l'histoire moderne, se traduisant par des objectifs et des organisations différentes : Etat ingénieur se fondant sur la production, Etat libéral laissant libres le commerce et les prix, Etat-providence concentré sur le travail salarié et sa protection, Etat keynésien recherchant une

régulation globale de l'équilibre macroéconomique, Etat néolibéral pensé au contraire sur un mode d'organisation polycentrique et une intervention fondée sur les incitations³⁵.

Aujourd'hui en France, où l'Etat a fait la nation, la plupart de ces formes s'entremêlent sans disposer d'une forme d'organisation claire dans le champ économique. L'Etat a été libéral en 2007-2008 avec la loi de modernisation de l'économie et la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite loi TEPA) ; keynésien avec le plan de relance en 2008-2009 face à la crise financière ; stratège avec la mise en œuvre en 2010 du grand emprunt (35 milliards d'euros) orienté vers les investissements d'avenir ; incitateur, avec notamment une fiscalité favorisant la recherche dans les entreprises pour les rendre plus performantes (crédit d'impôt recherche). On a vu enfin l'Etat-providence en 2009 avec la création du RSA (Revenu de solidarité active) ou le financement du chômage partiel. Il en résulte pour le citoyen une perception brouillée des missions de l'Etat et de l'action publique.

L'action publique change de nature

On observe en France, comme dans la plupart des pays développés, un changement de nature de l'action publique, et pas seulement des tentatives de rénovation de l'administration. La réduction

35. Typologie de Desrosières, A., « Historiquer l'action publique : l'Etat, le marché et les statistiques », in Laborier, P. et Trom, D., *Historicités de l'action publique*, PUF, 2003.

de l'autonomie interne des Etats et la complexité croissante de l'économie rendent leur tâche plus délicate. Deux expressions liées à ces évolutions en cours envahissent l'espace public : celle de gouvernance et celle d'Etat stratège. Gouvernance, car il s'agit de prendre en compte et de gérer les interactions d'une pluralité d'acteurs (sociaux, associatifs, économiques, etc.), tout en assurant un processus optimal de débat, de délibération et de décision. Etat stratège, car l'action publique nationale doit se concentrer sur une tâche de direction³⁶.

Ainsi, une nouvelle forme de gouvernance fondée sur quatre principes est en gestation depuis vingt ans : la comitologie, processus de décision inspiré du système institutionnel bruxellois et s'effectuant après consultation de commissions, de comités pour construire des compromis (elle a aussi pour ancêtre les commissions de concertation du Commissariat général du Plan) ; la programmation pour agencer les ressources des divers partenaires d'une action ; la régulation au lieu de l'administration directe de tel ou tel domaine (via par exemple les agences) ; l'évaluation permettant de réorienter telle action publique, de gagner en légitimité par rapport aux citoyens, de connaître le jeu des acteurs conduisant à la réussite ou à l'échec d'une politique³⁷.

36. En France, le message se construit au début des années 1990, avec en particulier le rapport du Commissariat général du Plan : *Pour un Etat stratège garant de l'intérêt général*, La Documentation française, 1993 ; suivra en 1994 le rapport de Picq, J. : *Mission sur l'organisation et les responsabilités de l'Etat*.

37. Leca, J., « Gouvernance et institutions publiques », in de Foucauld, J. B. et Fraisse, R., *La France en perspectives*, Editions Odile Jacob, 1996.

Cependant, la globalisation de l'économie, les mutations technologiques et la nécessité de rendre plus efficace l'action de l'Etat n'expliquent pas toutes ces évolutions, que peuvent influencer des mouvements idéologiques puissants. La doxa néolibérale née aux Etats-Unis dans les années 1970 (« L'Etat est le problème, pas la solution ») a fortement influencé le comportement des Etats et a mené à l'externalisation, qui s'est parfois révélée excessive, à la privatisation des entreprises publiques, y compris dans des activités de souveraineté, à un désengagement stratégique de l'Etat via les agences de régulation dans les activités de réseau concernant des biens publics. Il faut souligner aussi la mode des commissions, des autorités administratives indépendantes et des personnalités dites « indépendantes » qui se multiplient. En quoi ces personnalités sont-elles indépendantes ? Que signifie ce terme, dans notre République censée être représentative ?

En revanche, la déconcentration de l'action de l'Etat, le processus de décentralisation, une implication publique élargie à de nouveaux domaines, en particulier très technique via le principe de prévention (santé, sécurité sanitaire, prévention des risques, etc.) répondent au souci d'une action publique à la fois plus adaptée aux évolutions de la société et aux attentes des citoyens. De plus, quand une réforme est conduite dans la durée et répond à des objectifs clairs, l'expérience montre qu'elle réussit. En France, un ensemble d'obstacles freine considérablement l'émergence de l'Etat stratège, qui seul pourra mettre en œuvre les grandes orientations proposées dans la partie précédente de cet ouvrage.

Les freins à l'instauration d'un Etat stratège et d'une organisation adaptée

Un système de formation des élites devenu inadapté et une captation des lieux de pouvoir par une oligarchie bien établie

« Sur 800 000 naissances annuelles, 80 bébés dirigeront la nation quarante ans plus tard à partir d'un critère unique : le diplôme qu'ils auront obtenu à vingt ans », déclarait déjà en 1995 l'ancien Premier ministre Laurent Fabius³⁸. Une illustration parmi d'autres : un Français, Daniel Goeudevert, devient en 1990 le patron d'une des plus prestigieuses entreprises allemandes après un long parcours au sein de l'entreprise, courant en Allemagne, au contraire de la France, où la plupart du temps les dirigeants arrivent de l'extérieur. Pourquoi a-t-il quitté la France ? Sa réponse est claire : « Ma carrière, je l'ai construite progressivement et cela aurait été impossible en France, à partir d'un certain niveau où la mafia des grandes écoles ferme tout ; ma pauvre licence de lettres aurait été une tare trop grande³⁹. » François Dalle, qui a dirigé L'Oréal durant plusieurs décennies et fait de cette PME l'un des plus grands groupes mondiaux, enfonce le clou au milieu des années 1990 dans l'un de ses ouvrages : « C'est la France de l'oligarchie, diplômée des grandes écoles, qui gouverne les grandes entreprises. Or, tout le monde a l'air de trouver cela normal (...). Au fond, la société française va de discriminations en discriminations. Jadis, à l'époque des

38. *Capital*, août 1995.

39. *L'Expansion*, novembre 1990.

deux cents familles, la discrimination s'effectuait au profit de la bourgeoisie. Aujourd'hui, elle s'organise par les diplômés et les grandes écoles. » Et d'énoncer ce constat, que la crise n'a fait que souligner : « Qu'ils se partagent les postes n'est déjà pas normal dans une vraie démocratie économique. Mais ce qui l'est encore moins, c'est qu'ils finissent par tuer le débat en France et notamment le débat sur le rôle de l'entreprise et de ses buts⁴⁰. »

Les résultats d'une étude du sociologue Michel Bauer sur la constitution et le renouvellement des dirigeants des deux cents plus grands groupes français⁴¹ vont dans le même sens : l'Etat reste le principal lieu de détection et de sélection des patrons des grandes entreprises, dans près de 50 % des cas. Entre 1970 et 1995, parmi les deux cents premières entreprises françaises, seulement quatre d'entre elles ont fait appel en permanence à un responsable issu de l'intérieur : L'Oréal, Michelin, La Cana et la Navigation mixte. Vingt-cinq d'entre elles ont toujours eu des dirigeants issus de l'Etat : Air France, Alcatel, BNP, Crédit Lyonnais, SNCF, Total, etc. Seule la grande distribution échappe à ce constat. Sur la période récente, les habitudes se maintiennent : François Pérol, qui a effectué la plus grande partie de sa carrière à Bercy, quitte ses fonctions de secrétaire général adjoint de l'Elysée pour prendre la direction en mars 2009 de la BPCE, qui résulte de la fusion de la Caisse d'Épargne et de la Banque Populaire. Stéphane

40. Dalle, F., Bounine, J., *Le Sursaut, Entretiens avec François Roche sur les chances de la société française*, Calmann-Lévy, 1994.

41. Bauer, M., Bertin-Mouroit, B., *L'Accès au sommet des grandes entreprises françaises 1985-1994*, CNRS, février 1995.

Richard, directeur de cabinet de Christine Lagarde, alors ministre de l'Économie et des Finances, rejoint en septembre 2009 France Télécom pour en prendre la direction générale en mars 2010. Alexandre de Juniac, également ex-directeur de cabinet de Christine Lagarde, est nommé à la tête du groupe Air France en octobre 2011. Ce manager a certes passé près de quinze ans chez Thales, le groupe d'électronique de défense. De là à prendre directement la tête d'un groupe de transport aérien... Le système fonctionne comme si les grands groupes français étaient incapables de secréter leurs propres dirigeants.

Rien qu'au sein du CAC 40, les dirigeants proviennent pour plus de la moitié de Polytechnique (13) et de l'ENA (10), soit seulement deux écoles, auxquelles on peut rajouter HEC pour 12 d'entre eux : c'est une véritable concentration à la soviétique. Selon les données de la Conférence des grandes écoles pour 2010, la proportion d'enfants de cadres supérieurs et de professions intellectuelles représente 68 % des effectifs des écoles de commerce et 60 % des écoles d'ingénieurs. La reproduction des élites de notre pays ne faiblit pas. Cette incapacité des grandes entreprises françaises à remettre en cause les hiérarchies scolaires ne peut que freiner les mutations dans l'organisation de l'information et de la chaîne de décision.

Mais certains pourraient rétorquer que la France a désormais des grands groupes mondiaux, quinze parmi les cent premiers de la planète. C'est exact. Nous l'avons d'ailleurs déjà souligné comme un atout potentiel clé. Leurs stratégies profitent moins au pays que les groupes allemands au leur. Les groupes mondiaux français (avec les Britanniques)

sont ceux qui ont le plus délocalisé au cours des deux dernières décennies. La part de l'emploi localisé dans les filiales étrangères par rapport à l'emploi total des groupes est ainsi de 64 % en 2008, contre 56 % pour les multinationales allemandes et italiennes. Elles ne sont pas plus compétitives pour autant. Si la faible croissance du marché français peut expliquer en partie une évolution plus dynamique de l'emploi dans leurs filiales à l'étranger, cette situation est aussi liée au « positionnement stratégique des multinationales françaises, sur des produits où la variable coût est déterminante, alors que les multinationales allemandes positionnées dans le haut de gamme sont moins sensibles aux coûts de production⁴² ».

Une organisation gouvernementale fortement déséquilibrée

Malgré les alternances, l'organisation gouvernementale reste toujours largement dominée par le poids du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Garant des grands équilibres, attirant les meilleurs cerveaux des grandes écoles, il est le cœur de l'action gouvernementale.

Il n'est pas loin le temps où Jean Choussat, dans son rapport de mission remis en 1990 à Pierre Bérégovoy, alors ministre des Finances qui affrontait une explosion sociale sans précédent au sein de son administration, osait écrire : « Comment se fait-il qu'une administration qui se targue d'avoir les meilleurs esprits de l'administration française

42. Buigues, P. A., Lacoste, D., *Stratégies d'internationalisation des entreprises. Menaces et opportunités*, De Boeck, 2011.

en soit arrivée à une situation aussi conflictuelle ? La réponse ne peut être unique. S'il fallait en privilégier une, je hasarderai celle-ci : les Finances, c'est l'argent ; l'argent commande la méfiance ; la méfiance est donc le principe d'organisation du ministère. Les services centraux se méfient des services extérieurs, la hiérarchie se méfie des syndicats, les agents se méfient des administrés. Chacune des directions se méfie bien entendu de toutes les autres. La méfiance empoisonne les relations, alourdit les procédures, stérilise les initiatives⁴³. »

Ce ministère a certes beaucoup évolué. Soulignons, au cours du quinquennat de Nicolas Sarkozy, la séparation entre d'un côté le ministère du Budget et des Comptes publics, et de l'autre le ministère de l'Économie. Une séparation qui n'a pas pour autant atténuée la place centrale du ministère de l'économie dans le gouvernement. Paradoxalement, la critique de cette prééminence par la classe politique bute constamment contre cet état de fait. La création en 2007 du ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement sous la houlette de Jean-Louis Borloo doit être soulignée. Elle regroupe plusieurs administrations jusque-là séparées : l'équipement et les transports, l'environnement, l'énergie et le logement depuis juin 2009. Ces rapprochements s'opèrent avec beaucoup de difficultés et impliquent de sourdes luttes d'influence entre les « grands corps » de l'administration et ses réseaux internes. Mais cet axe transversal est absolument nécessaire à l'action gouvernementale. Bercy demeure

43. Choussat, J., *Rapport sur l'amélioration du dialogue social et la modernisation de la gestion du ministère de l'Économie, des Finances et du Budget*, février 1990.

cependant le « roi-soleil » de l'administration centrale et exerce une influence d'autant plus forte qu'elle a le monopole d'une pensée souvent conformiste.

Bercy ou le roi-soleil de la pensée conformiste

C'est une véritable pensée autoritaire, que certains ont qualifiée de « pensée unique » – mais la formule manque de force –, qui émerge dans les années 1980 en Europe, après s'être imposée aux Etats-Unis. Elle domine sans partage la décennie suivante (particulièrement au sein de la Commission européenne). Elle est la fille d'un libéralisme très sommaire, structuré autour de trois postulats présentés comme des vérités premières⁴⁴.

La mondialisation, fondée sur le libre-échange, serait un processus naturel et universel, source de prospérité. Hypnotisées par cette vérité révélée, nos élites ont oublié que le libre-échange tous azimuts est le langage des puissants et le piège des faibles. Seules les économies nationales les plus performantes, soutenues par des Etats puissants, se meuvent avec succès dans l'économie mondiale. Les autres ne peuvent que se soumettre. Les économistes du développement ont montré que la production de richesses d'un pays et l'accroissement de son niveau de vie dépendent d'abord de l'investissement dans l'éducation, la santé, les infrastructures, de la création d'un tissu d'entreprises et d'institutions stables et non corrompues.

44. Levet, J. L., *Pas d'avenir sans industrie*, Economica, 2006.

Le second postulat affirme la subordination de la question sociale à la question économique. Dans cette perspective, la recherche du plein emploi ne peut être un objectif en soi, mais le résultat d'entreprises compétitives (conception hémiplogique des réalités économiques à l'œuvre dans les principes fondateurs de la BCE, qui limitent sa mission à la maîtrise de l'inflation).

Selon le troisième postulat, la compétitivité de l'économie et la performance des entreprises résultent d'un bon fonctionnement du marché, où il convient donc de limiter le plus possible l'action de l'Etat, qui doit se consacrer à créer les conditions d'un climat propice aux affaires et cultiver l'attractivité du territoire national. Pendant que nous appliquions avec le zèle des néophytes ces grands commandements du néolibéralisme, la plupart des pays industrialisés, Etats-Unis en tête, mais aussi l'Allemagne, la Corée du Sud, la Finlande, le Japon, puis, depuis les années 1980, la Chine suivie par d'autres puissances dites émergentes, mettaient en œuvre des politiques technologiques et industrielles puissantes dans la durée, afin d'orienter leurs spécialisations respectives vers des activités de forte valeur ajoutée.

Influencés par cette pensée sommaire, des services économiques de Bercy ont prôné les modes intellectuelles successives de ces trente dernières années (« société postindustrielle », « nouvelle économie », « entreprise sans usines »). Ils n'ont pas été les seuls, loin de là. La consanguinité particulièrement forte des élites françaises aura créé des réflexes identiques, un langage commun, une pensée minimale.

Il convient enfin de prendre en considération le rôle du management interne au ministère, lequel est censé recruter les meilleurs de l'élite républicaine, soit les premiers des promotions des grandes écoles. Ce mode de recrutement très restrictif a produit des attitudes fort orgueilleuses, puis encouragé des comportements de travail très individualistes. Il faut s'intégrer le plus rapidement possible au moule du ministère. Les ambitions individuelles convergent fortement pour que la machine « Bercy » fonctionne, et celles et ceux qui auraient la prétention de penser différemment se verraient laminés. Leur carrière s'en ressentirait rapidement. Le phénomène de cour l'emporte. L'approche quantitative prime : nous avons obtenu tant de grands contrats, nous avons tant de créations de nouveaux auto-entrepreneurs, le crédit d'impôt recherche a concerné tant de milliers d'entreprises, etc. Et aucun ministre, de droite comme de gauche, n'a jamais cherché à susciter de nouveaux modes de management fondés sur le travail collectif, la diversité des modes de pensée, une gestion dynamique des ressources humaines de ce ministère. Pourtant, ces hauts fonctionnaires, de grande qualité, gardent le sens de l'intérêt général et seraient probablement très ouverts à ces nouveaux modes de travail.

Un dispositif d'aides aux entreprises d'une grande complexité et une multiplication des organismes publics

La gouvernance du système d'aides aux entreprises est d'une grande complexité et reste opaque. Quant à la connaissance même des aides et de leur recensement, elle reste encore incertaine. Enfin, les pratiques d'évaluation des politiques d'aide publique demeurent

partielles et se diffusent lentement⁴⁵. Les seules aides aux entreprises à caractère non automatique (hors exonérations fiscales et sociales) représentent des montants considérables, aux alentours de 15 milliards d'euros, soit en gros 1,1 % du PIB national, un niveau équivalent à la moyenne au sein de l'Union européenne. Il existe un tel foisonnement d'aides, auxquelles il faut ajouter celles en provenance de l'Europe, que les entreprises, tout particulièrement les PME, sont perdues. Cette situation a engendré la création d'une multitude de cabinets de conseil, qui démarchent les entreprises pour vendre leur connaissance pratique des dispositifs d'aide et leur assurer, moyennant finance, qu'ils décrocheront les aides correspondant le mieux à leurs besoins.

On peut bien évoquer la création d'une Commission nationale des aides publiques aux entreprises (CNAPE) par la loi du 4 janvier 2001. Sa mission était précisément de recenser et d'évaluer les impacts économiques et sociaux des aides, et de contrôler l'utilisation des aides publiques de toute nature accordées aux entreprises par l'État et les collectivités locales ou leurs établissements publics, afin d'en améliorer l'efficacité pour l'emploi, la formation et les équilibres territoriaux. Elle a été mise en place rapidement, et une équipe très légère a réalisé en moins de dix-huit mois des travaux de recensement des aides aux niveaux national et territorial, d'identification des pratiques d'évaluation. Elle a également procédé à une analyse comparative des dispositifs d'aide dans les principaux pays développés, accomplissant des missions

45. Levet J. L. (dir.), *Les Aides aux entreprises : une gouvernance, une stratégie*, La Documentation française, octobre 2003.

sur le terrain et mobilisant les services extérieurs de l'Etat. Changement de gouvernement en 2002 : Jacques Chirac est réélu président de la République, Jean-Pierre Raffarin remplace Lionel Jospin à Matignon et Francis Mer est nommé à Bercy. Fin décembre, la loi qui a créé la CNAPE est supprimée par la nouvelle majorité, alors que, quelques semaines plus tôt, le cabinet de Francis Mer s'entretenait avec le rapporteur général de la Commission et lui confiait tout le bien que le ministre pensait de cette dernière et des travaux qu'elle menait. Ainsi va la République et la continuité de l'action de l'Etat. Bercy, incapable d'assurer la coordination de la multitude des dispositifs d'aide, apprend en novembre 2011, à sa grande surprise, la nomination par le Premier ministre d'un responsable extérieur à la Forteresse, René Ricol, par ailleurs commissaire général à l'investissement. Ce dernier a pour mission de réaliser ce travail tant au niveau des régions qu'à l'échelle nationale. La gifle est si violente que le ministre de l'Economie, François Baroin, cherchera à obtenir en vain que René Ricol lui rende régulièrement des comptes, façon peu subtile et quelque peu infantile de chercher à reprendre la main.

Depuis le début des années 1990, la plupart des pays industrialisés ont cherché à assurer une véritable coordination entre leurs dispositifs d'aide, à externaliser leur gestion, à construire des modes d'organisation favorisant la circulation de l'information et l'évaluation. Les aides sont plus ciblées, particulièrement vers l'innovation, au plus près des réseaux d'entreprises. La crise et la nécessité de freiner la désindustrialisation du pays encouragent l'ensemble des acteurs publics à regarder de plus près ces dispositifs. Ainsi, les pôles de compétitivité créés depuis le milieu

des années 2000 font l'objet d'un suivi régulier, différents audits ont été réalisés et une évaluation est en cours début 2012 ; les aides à l'innovation font aussi l'objet d'évaluations. Le crédit d'impôt recherche, créé en 1983, a connu depuis le début des années 2000 de nombreuses évolutions conclues par une réforme importante en 2008, portant le taux du CIR à 30 % des dépenses déclarées par les entreprises (et 5 % pour les dépenses au-delà de 100 millions d'euros). Il fait aujourd'hui de la France le premier pays de l'OCDE pour le niveau des aides fiscales, et d'une façon générale des aides des entreprises à la R&D. De même, le grand emprunt de 35 milliards d'euros mis en œuvre par le Commissariat général à l'investissement (CGI) fera l'objet d'une évaluation, déjà inscrite dans les missions mêmes de cet organisme et des opérateurs chargés de mettre en œuvre les actions relatives aux investissements d'avenir (Agence nationale de la recherche, Oséo CDC, Ademe, etc.). Les pratiques se diffusent ainsi lentement : la lisibilité du système n'en reste pas moins un objectif majeur.

Une démocratie d'accès asphyxiée

A cette perception confuse des fonctions d'un Etat s'ajoute la question de sa perte de légitimité, ainsi que celle de l'action politique. L'enjeu est considérable : il consiste à passer d'un Etat monarchique à un Etat des citoyens. « Il faut démonarchiser la République », pour reprendre l'expression de l'historien Emmanuel Le Roy Ladurie.

Notre système politico-administratif est fondé sur la démocratie d'accès : il faut avoir accès à celui qui décide. Les lois de décentralisation n'ont guère modifié cette situation. Les assemblées au sommet

(Assemblée nationale, Sénat), les structures intermédiaires (régions, départements, agglomérations, villes) dépendent de l'exécutif. Leurs membres représentent pour le citoyen des recours auprès de ceux qui décident : maires, présidents de conseils régionaux et généraux, préfets, etc. Une telle organisation convenait bien à la France rurale, avec une chaîne de relations assez simple, du moins dans les communes petites et moyennes.

Désormais, ce système est totalement asphyxié. Les lois de décentralisation ont parfaitement intégré la monarchie à la française. Dans l'entrée des conseils généraux ou régionaux, on trouve en général une grande plaque qui nomme les vingt ou vingt-cinq vice-présidents des conseils cités, dont les domaines de responsabilité se recoupent largement. On imagine aisément la lenteur d'un processus de décision nécessitant la coordination systématique entre plusieurs vice-présidents. D'ailleurs, le système politico-administratif s'est tellement éloigné de nos concitoyens que, depuis une bonne vingtaine d'années, une expression fait florès : « la société civile », censée incarner le bon sens, l'intérêt général et la vérité contre un Etat-machine fonctionnant sur l'anonymat et l'éloignement. Où se trouve l'intérêt général lorsque la démocratie d'accès et le système bureaucratique contribuent à perpétrer les traditions monarchiques ? Quand le recul du politique et l'élargissement sans fin du marché donnent une puissance croissante aux lobbies de toute nature (plus de 15 000 lobbyistes professionnels auprès de la seule Commission européenne à Bruxelles) ? Quand les affaires de corruption se multiplient ? Quand les moyens manquent pour évaluer les politiques publiques et faire connaître leurs résultats ?

Une réforme de l'organisation de l'Etat contre-productive

Dans le même temps est menée depuis 2007 une « révision » de l'organisation générale interne de l'Etat (RGPP). Nul ne conteste que les administrations publiques, comme tout organisme, ont besoin d'évoluer, d'améliorer sans cesse leur mode d'organisation. Encore convient-il de le faire en fonction des missions et des objectifs qu'un Etat moderne doit se fixer, et que cela fasse l'objet de débats. Soit nous faisons le choix d'un Etat répondant à des objectifs néolibéraux, consistant à mener des réformes en vue d'un Etat minimum ; soit nous considérons que, face aux défis actuels et futurs, il convient de repenser notre Etat, ses missions, et l'organisation doit être construite en fonction de cette perspective. Or, avec la Révision générale des politiques publiques, rien de tout cela n'est mis en œuvre.

De quoi s'agit-il ? De remplir « trois engagements : l'amélioration de la qualité des services publics, la réduction des dépenses publiques et la modernisation de la fonction publique⁴⁶ ». Il est difficile d'être opposé à cette révision, présentée ainsi : la qualité de service passe par la simplification de la vie des usagers de l'administration (il est annoncé que 65 % des démarches prioritaires des usagers sont possibles en ligne en début 2011, contre 30 % en 2007). La « rationalisation » des dépenses s'obtient par l'amélioration de l'efficacité des fonctions support, une extension « des règles de bonne gestion aux opérateurs de

46. RGPP, *Cinquième Conseil de modernisation des politiques publiques*, mars 2011.

l'Etat », le renforcement de la place de l'évaluation dans le domaine des grands investissements publics. La « dynamisation de la gestion des ressources humaines » doit permettre de nous orienter vers un « Etat moderne et innovant ». Tout semble très bien se dérouler. Dans le plus récent rapport officiel sur la RGPP de mars 2011, on peut lire que celle-ci se fonde sur un suivi rigoureux, avec un tableau de bord et un système de feux tricolores : en mars 2011, 86 % des mesures « avancent conformément aux objectifs initiaux et bénéficient d'un feu vert ». François Baroin, ministre des Comptes publics, soulignait dans ce même rapport que « nous sommes en ligne avec notre objectif d'économies de 7 milliards annoncées au titre de la RGPP pour la période 2009-2011 ». Tout le monde ne partage pas ce bel optimisme, à commencer par les plus hautes instances officielles de la République.

Dans son rapport annuel de 2010, la Cour des comptes multiplie les critiques : « traçabilité des effets budgétaires insuffisante » ; surcoûts oubliés ; chiffrage des économies issues des dispositifs autres que les suppressions de postes déficitaires. Le rapporteur UMP de la mission d'information sénatoriale concernant les conséquences de la RGPP sur les collectivités territoriales, le sénateur Dominique de Legge, constate que la mission « ne sait pas ce qui est additionné dans les 7 milliards ». En fait, on ne sait si ces 7 milliards d'économies constituent de véritables économies pour un service rendu identique, ou une diminution de dépenses pour un service rendu différent. Quant au rapporteur spécial de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, le député UMP Georges Tron, il met l'accent sur le fait que, si l'Etat a réduit le nombre de fonctionnaires avec l'application du principe d'un

fonctionnaire embauché pour deux qui partent, il a dans le même temps délégué un certain nombre de missions à des opérateurs dont les effectifs « ont explosé », selon les termes d'Alain Pichon, premier président de la Cour des comptes par intérim, lors de sa présentation du rapport en janvier 2011. Ce dernier dénonce aussi une gestion trop rigide des ressources humaines, ne prenant pas en compte l'adaptation des effectifs aux missions. L'absence de gestion prévisionnelle des effectifs révèle bien le vice de la démarche : des réductions de coûts directs sans aucune vision d'ensemble ni prise en compte des effets indirects sur le pays.

L'on comprend ainsi pourquoi, dans la mise en œuvre de la RGPP, il est souvent fait appel à des cabinets de consultants extérieurs, conduisant à une normalisation des organisations sur le modèle anglo-saxon et à la seule prise en compte de la réduction des coûts. De plus, les responsables de part et d'autre partagent la même culture. Progressivement, certaines expressions ont totalement disparu : intérêt général, Etat stratège, service public. On ne parle plus de la France, mais de « l'entreprise France » ! Que de confusion...

L'on comprend aussi pourquoi cette révision décidée d'en haut n'a guère cherché à solliciter les responsables administratifs ni à associer les syndicats, ce qui aurait permis aux fonctionnaires de mieux comprendre ce que l'on attendait d'eux. Quant aux fonctionnaires territoriaux, la RGPP leur est apparue tout bonnement illisible. Si les grandes agglomérations ont les moyens humains pour se réorganiser, il n'en est pas de même pour les petites et moyennes communes. Il suffit

de s'entretenir avec des maires de petites communes, des personnels de ces mairies pour saisir leur difficulté à faire face à la disparition de l'ingénierie publique. Ils doivent se retourner vers des cabinets d'avocats, d'experts privés très coûteux, voire faire appel à des entreprises privées, puisque les directions départementales de l'équipement n'assurent plus le suivi des chantiers. Laissons la conclusion à Alain Pichon, de la Cour des comptes : « La RGPP n'est pas au rendez-vous des enjeux. »

Mais il faut aller plus encore loin pour comprendre nos difficultés à construire un Etat stratège. Fondamentalement, depuis la vague néolibérale des années 1980, notre pays cumule trois déficits.

Les déficits cachés de la France

Déficit de prospective

Certes, les rapports se multiplient, avec pour la plupart les inévitables scénarios roses, gris et noirs. Mais ils ne se révèlent guère utiles pour l'action, car le propre de la prospective n'est pas de savoir où nous serons dans vingt ou cinquante ans (on est ici dans la futurologie), mais de savoir ce que nous voulons être. Il s'agit d'abord de travailler sur des projets collectifs, les choix possibles susceptibles de construire l'avenir du pays et de ses citoyens, de faire l'apprentissage du penser ensemble.

Le caractère incertain, donc imprévisible du monde, doit nous encourager à penser notre avenir. Au lieu de quoi l'action publique, pour

l'essentiel, revient à panser la société. Ainsi, la seule politique de l'emploi, avec les résultats que l'on sait, absorbe à elle seule près de 2 % du PIB, soit environ 35 milliards d'euros depuis le début des années 2000, dont seulement 4 milliards en moyenne sont affectés à la formation professionnelle. Soulignons cependant l'exercice de prospective « France 2025 » lancé en 2008 par Eric Besson, alors secrétaire d'Etat à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, malheureusement abandonné au moment de l'arrivée de Nathalie Kosciusko-Morizet. 2025 était sûrement un horizon trop lointain...

Certes, le constat n'est pas nécessairement plus positif dans d'autres pays. Dans les pays anglo-saxons, comme le souligne le prospectiviste Michel Godet, l'on assiste « à une absence de mémoire collective et surtout à un recul de la rationalité. La prospective ou le foresight est réduite à des exercices de *scenario building* participatifs où l'ivresse de la communication collective prime aux dépens de la pertinence des questions abordées et de la profondeur des investigations⁴⁷. » Et pourtant, entre le milieu des années 1950 et celui des années 1970, la France a su acquérir une pratique de la prospective (en particulier territoriale) grâce aux apports du philosophe Gaston Berger, qui en jette les bases en 1955 : « Déterminer les conditions générales dans lesquelles l'homme se trouvera placé dans les années à venir, de manière à faire des choix éclairés⁴⁸. » Les territoires, les

47. Entretien avec Michel Godet, *Mémoire de la prospective : les Entretiens*, 2004.

48. Durance, P., *Genèse de la prospective territoriale*, août 2007.

grandes entreprises multiplient les exercices de prospective. Mais le monde académique, de plus en plus cloisonné, est un obstacle de taille à l'enseignement de la prospective, nécessairement transversale. Quant au monde politique, toujours plus branché sur l'instant présent, les travaux de prospective lui paraissent des exercices intellectuels bien éloignés de ses pratiques, *a fortiori* dans la démocratie d'opinion d'aujourd'hui.

Déficit de stratégie

Quelle est la stratégie de développement de la France depuis plusieurs décennies ? Nous n'agissons pas en fonction d'objectifs à long terme, d'identification des grands enjeux et des moyens à mettre en place. Certes, depuis le début des années 2000, le terme « Etat stratège » est entré dans le vocabulaire de la classe politique.

Il y a bien eu en 1992 une loi « Administration territoriale et République » qui a introduit un changement capital dans les missions de l'Etat en concentrant les administrations centrales dans « un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle » (article 2). Comme l'écrit un expert de ces questions, « Allégé de ses fonctions de gestion, l'appareil central de l'Etat retrouve, au moins en apparence (souligné par nous-mêmes) une capacité nouvelle d'impulsion stratégique⁴⁹. » La réalité est tout autre : l'Etat gère de plus en plus de procédures, fait du reporting à n'en plus finir, et le politique ne cesse

49. Chevallier, J., « La nouvelle configuration de l'administration centrale », *Revue française de l'administration publique*, n° 116, 2005/4.

de produire des lois, comme pour compenser son impuissance à agir : entre 1995 et 2008, 610 lois ont été promulguées, et cette production ne cesse de s'accroître au cours de la période récente, avec un taux de non-application qui tourne autour de 30 %, voire plus suivant diverses sources. Résultat de cette absence de culture de la stratégie : un processus de désindustrialisation massive entamé depuis le milieu des années 1980, avec un chômage de masse devenu structurel et des inégalités qui ne cessent de s'accroître.

Paradoxalement, le mot « stratégie » est employé en permanence. Tout est stratégique : les secteurs, les technologies, les entreprises, les compétences, les lieux, etc., ce qui ne fait que cacher la faiblesse de la pensée stratégique dans notre pays. La stratégie, art du « comment faire », n'existe qu'en rapport avec des objectifs à atteindre, et est souvent confondue avec la tactique, avec les techniques de conquête d'un marché, d'identification d'un partenaire technologique ou commercial. Elle est souvent considérée comme étant réservée au monde de la Défense et des relations internationales.

Quelles sont les raisons de ce déficit de culture stratégique ? Difficile de répondre. On peut cependant se risquer à identifier au moins trois facteurs : le poids considérable du pouvoir exécutif, au recrutement très restrictif, avec des contre-pouvoirs peu importants et une démocratie sociale et délibérative faible ; des médias dont l'indépendance laisse à désirer pour certains, la plupart appartenant à de grands groupes industriels dont le développement à l'étranger dépend largement de l'action de l'Etat et donc du politique ; l'absence

d'institutions indépendantes dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques.

Déficit d'évaluation

Au contraire des pays anglo-saxons où est née la pratique de l'évaluation au début des années 1960, la France a une tradition du contrôle. Comme l'écrit très bien une praticienne de ces questions, Sylvie Trosa, nous héritons d'une « culture administrative tournée vers le contrôle punitif au détriment du diagnostic constructif (...) : l'évaluation ne peut se développer dans une culture du blâme. L'évaluation, si elle se borne à repérer des failles, à identifier des coupables et à distribuer des mauvais points, est un exercice facile, rapide mais qui ne contribue que médiocrement à l'amélioration des pratiques de l'administration⁵⁰. »

En réalité, aucun gouvernement n'a réellement développé ces pratiques de l'évaluation. Les rapports s'entassent dans les armoires. L'inlassable formule de la « modernisation » de l'administration se limite la plupart du temps à une conception gestionnaire de l'affaire, interne aux structures administratives. Ajoutons à cela une faiblesse institutionnelle du Parlement en France et l'absence de dispositif dédié : les obstacles ne manquent pas sur le chemin de l'évaluation. Si la diffusion des pratiques d'évaluation est difficile, la France a cependant connu plusieurs étapes : la « Rationalisation des choix budgétaires »

50. Trosa, S., *L'Évaluation des politiques publiques, Les Notes de benchmarking international*, Institut de l'entreprise, novembre 2003.

dans les années 1970, le « Renouveau du service public » dans les années 1980, le Conseil scientifique de l'évaluation en 1990, puis, véritable révolution, la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il s'agit de promouvoir une gestion par programmes au sein de l'administration : les actions de l'administration ne se perpétuent plus par leur seule existence, mais se justifient par les effets positifs qu'elles exercent sur le pays et la société.

Après une décennie de mise en œuvre par les ministères, l'on peut cependant observer que le contrôle de gestion a pris le pas sur l'évaluation. Pire, les fonctionnaires (surtout dans les ministères) passent une grande partie de leur temps à justifier leurs actions afin de répondre aux multiples contrôles internes et externes. Pourtant, une expertise de qualité se construit dans le monde académique, en particulier dans les domaines de l'évaluation des politiques de l'emploi et de l'innovation. Certains ministères se dotent d'équipes dédiées à l'évaluation.

A l'étranger, qu'il ne faut pas idéaliser, certains pays se distinguent⁵¹ et élaborent une véritable culture de l'évaluation : le Canada, la Grande-Bretagne, le Danemark, les Etats-Unis. Il reste que, au-delà de la diversité des pratiques, l'évaluation des politiques publiques n'a de sens qu'à la condition qu'elle étudie la pertinence même de leurs objectifs, de leur mise en œuvre, de leur impact.

51. *Ibid.*

Le cumul dans le temps de ces trois déficits se traduit par une mobilisation très partielle de l'intelligence collective de notre pays, favorisant sur la longue période des comportements et des politiques d'adaptation sous contrainte, donc défensives et très partielles.

Au total, redonner une légitimité à l'action publique, reconsidérer les prérogatives de l'Etat et son rôle, identifier ses leviers d'action, définir les principes clés d'une organisation de son action dans le champ économique, nécessitent véritablement de repenser l'Etat et son organisation.

UN ETAT STRATÈGE, DEVELOPPEUR, ET UNE NOUVELLE ORGANISATION

De nouvelles valeurs pour regagner en légitimité

La réappropriation de l'intérêt général

Si le discours de l'intérêt général continue d'être celui de l'Etat, où se trouve l'intérêt général dans un système bureaucratique, une oligarchie toujours plus présente, le primat d'une logique de gestion sur la stratégie dans le fonctionnement des administrations, une libéralisation conduite avec si peu de cohérence et précisément si peu de considération pour l'intérêt général ?

L'année 2011 atteint des sommets dans notre pays, avec la mise à nu des relations d'intérêt entre la santé et l'industrie pharmaceutique d'un côté, notre République représentative et les commissions sur les ventes d'armes de l'autre. Le citoyen observe abasourdi cette diffusion du trafic d'influence dans la vie publique et le contraste stupéfiant entre les 8,5 millions de pauvres annoncés par l'Insee et les sommes colossales qui circulent dans les affaires. Assainir notre vie publique est la priorité, pour retrouver une politique crédible et rendre à l'Etat sa mission de garant de l'intérêt général. Passer d'une démocratie d'accès et décisionnaire à une démocratie délibérative et de proximité est un enjeu d'autant plus essentiel que la réforme territoriale récente introduit une recentralisation de l'action publique. Il ne s'agit ni de supprimer l'administration, ni de la calquer sur un modèle de gestion privée, pas

plus que de réduire l'Etat à un simple prestataire de services efficace pour le citoyen-consommateur. Il s'agit de désempourber notre démocratie, dont le fonctionnement demeure opaque, secret, incompréhensible.

Une action inscrite dans le long terme

Un Etat stratège doit penser son action dans le long terme. Inscire son action dans la durée n'implique pas pour lui de faire l'impasse sur l'absence de résultats à court terme, mais signifie que l'ensemble de la société est concerné et impliqué. Les choix technologiques, par exemple, ne peuvent plus être soustraits du débat public, tant ils conditionnent l'avenir des sociétés.

Dans le champ économique, les Etats interviennent d'abord par un accompagnement actif, pour une meilleure compétitivité de leurs économies respectives (la spontanéité des marchés introduisant des externalités sources d'inefficacité). Mais ils interviennent aussi en définissant des choix stratégiques de développement, inscrivant leur action dans la durée, tout en exerçant une fonction d'anticipation. Les marchés en effet comparent, valorisent ou dévalorisent plus les décisions passées qu'ils ne facilitent les décisions futures.

Un dialogue social permanent

Encore convient-il que la puissance publique construise et assure un dialogue permanent avec l'ensemble des acteurs sociaux, associatifs et territoriaux. Gouverner, comme le définit fort bien le politologue Jean

Leca, c'est agréger des intérêts différents autour de finalités communes. Cela suppose par conséquent une légitimité acquise par la délibération publique, à ne pas confondre avec la démocratie directe.

Par une loi de 1995 redéfinie par la loi de démocratie de proximité de 2002, la France s'est dotée d'une procédure de débat public relative aux grandes opérations d'aménagement d'intérêt national. Le débat public est censé remplir une triple fonction : constituer un lieu d'expression des conflits potentiels entre intérêts divers ; éclairer les élus ; contribuer à la conception même et à l'élaboration du projet en question. Depuis 1995, la Commission nationale du débat public a dû traiter plusieurs dizaines de projets routiers, ferroviaires, d'installation de lignes électriques, etc. De grands débats peuvent avoir lieu sur les questions clés de notre société et les réformes que celle-ci souhaite réaliser, comme avec la lutte contre le réchauffement climatique et la tenue du Grenelle de l'environnement, qui a rassemblé tous les acteurs associatifs, sociaux, économiques. Encore faut-il inscrire les décisions prises dans la durée. La loi d'orientation sur l'énergie de 2005 a été précédée d'un débat limité, et l'avenir du nucléaire n'était pas présent dans le champ de discussion retenu pour le Grenelle de l'environnement. Le dialogue avec la société n'a pas pour fonction de déboucher sur des consensus, mais d'éclairer les positions des uns et des autres et de leur offrir une reconnaissance. Les décisions ensuite prises par l'Etat ont l'avantage d'être éclairées par les arguments et les propositions exprimés, l'exercice de la démocratie et de la citoyenneté ne peut qu'y gagner sur le long terme.

Des principes d'action clairs

Ces valeurs, pour être effectives, débouchent sur quelques principes qui structurent l'action publique et qui traversent l'ensemble de cet ouvrage, en particulier les grandes orientations présentées dans la partie précédente.

L'Etat n'est pas un acteur parmi d'autres

Le premier de ces principes, tant bafoué ces deux dernières décennies, est que l'Etat n'est pas un acteur parmi d'autres. La crise l'a certes remis en selle, mais d'abord pour mutualiser les pertes (de la planète finance, en l'occurrence) puis privatiser les profits : une fois remis sur pied, bon nombre d'établissements bancaires se remettent à fonctionner comme avant. Un exemple stupéfiant d'un capitalisme financier irresponsable, tant du côté des responsables politiques que des dirigeants financiers, est celui, tout récent, de la banque franco-belge Dexia (dotée d'un actionnariat public à 49 % sous des formes diverses), qui a fait « faillite » en octobre 2011, alors même que ses dirigeants ne cessaient de proclamer au cours des mois précédents que tout était sous contrôle !

Partir de la crise financière

Notre second principe d'action est de prendre pour postulat la crise financière. En dépit du caractère structurel et inédit de la crise actuelle, la finance est en train de retrouver sa puissance d'avant la crise. Pour reprendre les propos fort pertinents de l'économiste Robert Boyer,

« les financiers sauvés par les Etats passent au crible leur gestion (...). C'est en effet au tour des financiers de faire passer en jugement les gouvernements qui auraient adopté des politiques d'endettement excessif en réponse à la crise mondiale comme aux problèmes domestiques liés par exemple à la persistance d'un fort chômage⁵². »

Un pays construit son propre modèle

Troisième principe pour un Etat agissant : il n'existe aucun modèle économique à copier ou vers lequel il faudrait nécessairement converger. Son déficit stratégique fait de la France un pays toujours en quête de modèle : il faut aller contre cette tendance.

Faire le choix résolu de l'investissement

Opter pour une politique d'investissement sur le très long terme est une nécessité vitale pour notre développement actuel et futur, et l'Etat a une responsabilité dans la stimulation de l'investissement, via l'investissement public. Des efforts en matière d'éducation, et plus largement une politique d'investissement constituent les deux moteurs d'une croissance effective sur la longue période. Dans les années 1990, les pays scandinaves, par exemple, ont fait ce choix qui leur a permis de renouveler profondément leur tissu productif et de l'orienter ainsi vers des activités à forte valeur ajoutée. Il ne s'agit pas à présent de traiter de la réforme de l'Etat dans son ensemble, mais de mettre l'accent sur quelques orientations sans lesquelles toute politique

52. Boyer, R., *Les financiers détruiront-ils le capitalisme ?*, Economica, 2011, p. 112.

ambitieuse de développement de notre économie par la production serait vouée à l'échec.

Une administration centrale focalisée sur la stratégie

La haute administration ne peut remplir ses missions au service d'un Etat stratège que recentrée sur la réflexion, la mobilisation et le partage de l'information, l'évaluation des politiques publiques. Cette évolution souhaitable doit aller au-delà de l'incantation : sortir de la pratique généralisée du contrôle pour le contrôle et de la réduction des coûts comme fins en soi nécessite un très haut niveau d'engagement des responsables politiques en charge des affaires du pays.

Un pôle autour du Premier ministre d'impulsion et de cohérence de l'action gouvernementale

Le pôle organisé autour du Premier ministre ne peut plus fonctionner comme une machine organisant des réunions interministérielles interminables sur des sujets relevant du niveau ministériel. Substituons à l'arbitrage permanent un mode d'action au service de la mise en cohérence de l'action gouvernementale. Au sein de leurs administrations, les ministres doivent impulser un management fondé sur le travail collectif, la diversité des points de vue et des analyses, instituer une pratique de l'évaluation consubstantielle à la mise en œuvre des actions publiques et organiser un recrutement plus ouvert. Cela ne pourra se faire qu'à condition que l'actualité ne dicte plus l'action publique.

Une fonction transversale de stratégie et de prospective

Une capacité de réflexion collective organisée est indispensable au sein du gouvernement. Tirant les enseignements de la suppression du Commissariat général du Plan et de tout lieu intragouvernemental de réflexions de long terme depuis, l'objectif est de construire une fonction transversale de stratégie et de prospective. Une telle mission, indispensable compte tenu de la nécessité de combiner désormais des approches très complexes, a vocation à être placée auprès du Premier ministre et en relation étroite avec un grand ministère de la production.

Cette fonction transversale – avec ce Haut Commissariat général à la stratégie et à la prospective – peut remplir quatre types de fonctions complémentaires. D'abord, fournir une réflexion de long terme sur l'ensemble des questions liées à la production et des propositions au politique : cette mission sera d'autant plus riche et crédible qu'elle associera l'ensemble des acteurs et sera indépendante des lobbies de toutes sortes. La Conférence nationale de l'industrie, créée en 2010, pourrait constituer un lieu utile de réflexion, de dialogue et de propositions au sein de cette fonction transversale, après avoir tiré le bilan et les enseignements de ses travaux. Ensuite, assurer la cohérence des différents outils d'intervention de l'Etat dans le champ économique (la plupart aujourd'hui directement dépendants du ministère de l'Economie et des Finances) et les mettre à la disposition d'un grand ministère de la Production. Nous allons y revenir. Troisième mission dans le prolongement de la précédente, assurer la cohérence des interventions de l'Etat en termes de « durabilité », en conduisant les activités économiques à intégrer le développement durable dans leurs

politiques de développement. Ainsi, un récent rapport du Centre d'analyse stratégique montre qu'un grand nombre d'aides publiques sont dommageables à la biodiversité⁵³. Au-delà de la question de l'éco-conditionnalité des aides, les domaines de la formation professionnelle, de la normalisation, des labels de qualité et des « rapports RSE » doivent être intégrés dans le volet « durabilité » de la stratégie industrielle de l'Etat. Enfin, constituer un lieu de dialogue, de coordination et de propositions concernant les grands projets territoriaux que nous avons proposés précédemment dans le chapitre concernant le développement des territoires.

Avec de telles missions, l'on comprend combien que la provenance, la qualité et l'indépendance d'esprit de ses ressources humaines constituent un facteur déterminant de son existence, de sa reconnaissance et de sa légitimité dans l'appareil gouvernemental. Il faudra mettre l'accent sur la diversité des compétences, des trajectoires, des expériences et s'ouvrir à des personnalités issues du monde de l'entreprise, de l'université, des territoires, d'organismes internationaux, pour construire une culture complexe et d'anticipation. La création d'une telle fonction transversale se heurtera violemment aux réactions des corporations en place, et nécessitera donc la nomination d'un responsable de haut vol, indépendant des structures administratives dominantes, à l'expérience solide et internationale, des moyens humains et financiers à la hauteur de ses missions et un fort soutien du Premier ministre et du responsable

53. *Les Aides publiques dommageables à la biodiversité*, rapport de la mission présidée par Sainteny G., octobre 2011.

politique en charge du ministère de la Production (au périmètre bien plus large que celui du ministère de l'Industrie).

Evaluation des politiques publiques : pilotage, indépendance et crédibilité

S'agissant de l'évaluation des politiques publiques, dont nous soulignons précédemment la faiblesse, deux principes intangibles doivent la guider : l'indépendance dans la réalisation des travaux, et la connaissance de ses conclusions. L'évaluation est un métier à part entière et nécessite des moyens humains et financiers. Elle ne peut donc dépendre d'un ministère, d'une administration, et doit être distincte du Haut Commissariat à la stratégie et à la prospective, sans pour autant faire l'objet de contrats de sous-traitance systématiques avec des cabinets privés dont l'originalité de la réflexion n'est pas la qualité première, pas plus que le souci de l'intérêt général.

Plusieurs pistes peuvent être étudiées. Partons de la situation existante : deux organismes ont l'expérience du pilotage d'évaluations des politiques publiques : l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), créé en 1983 et qui a pour mission d'informer le Parlement des effets des choix réalisés dans le domaine de la science ; l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), organisme indépendant mis en place en 2007 et chargé d'évaluer les établissements d'enseignement supérieur et les organismes de recherche. L'Office parlementaire a l'avantage de bénéficier d'une légitimité politique forte ; l'AERES, récente, a probablement encore besoin de stabiliser son métier et ne couvre qu'une partie

du champ des politiques publiques. On peut cependant réfléchir à une articulation entre les deux : l'OPECST assurerait en amont le pilotage et en aval la diffusion des résultats des évaluations auprès des politiques ; l'AERES, contrôlant la réalisation des évaluations, serait dotée de moyens complémentaires et rendrait compte à l'OPECST.

Une autre piste peut consister à créer une agence indépendante, une haute autorité de l'évaluation publique. Inspirée du fonctionnement d'autres autorités administratives indépendantes comme la Commission nationale de l'informatique et des libertés, elle disposerait de moyens propres. Afin d'éviter toute confusion entre évaluation et contrôle et de distinguer clairement ses prérogatives de celles des corps d'inspection ministériels et de la Cour des comptes, les textes législatifs et réglementaires fondateurs de cette haute autorité préciseraient ses liens avec ces institutions. Dans ce cas, l'expérience demande du temps pour se constituer et le risque est de créer une strate de plus dans le système administratif français. Dans tous les cas, il est crucial de séparer le pilotage de l'évaluation des politiques publiques, lequel doit être garant de la pertinence et de la qualité des évaluations, de la conduite et de la réalisation des évaluations.

Une nouvelle organisation administrative qui place la production au cœur de l'action gouvernementale

Nous proposons la création d'un pôle ministériel de la production durable et de la créativité, avec sous sa responsabilité les différents

domaines directement concernés par la création de richesses productives en France et à l'international. Son périmètre doit en effet correspondre à celui des activités productives matérielles et immatérielles. Il s'agit ainsi de l'industrie, de l'agriculture, des PME, du commerce et de l'artisanat, des services aux entreprises, des industries culturelles, du domaine de l'économie solidaire et des nombreuses entreprises actives à ce titre dans des activités très variées, de l'économie maritime, du secteur de l'énergie et du commerce extérieur. Ce nouveau pôle ministériel serait placé sous l'autorité du ministre d'Etat chargé de son pilotage, et plusieurs secrétaires d'Etat prendraient en charge les domaines précités.

Cette configuration doit notamment permettre de décroiser les activités, de favoriser le développement d'interfaces et de collaborations. L'économie solidaire, par exemple, doit trouver une place auprès des entreprises commerciales, en complément sur des créneaux spécifiques, en pourvoyeur de ressources humaines originales. Le tourisme peut favoriser aussi les activités économiques courantes de la région par un effet « vitrine ». Dans le secteur de l'énergie, les relations entre producteur et utilisateur, notamment industriel ou agricole, doivent être revisitées. L'inscription des activités productives dans une dynamique de développement durable sera ainsi située au cœur de l'administration responsable de la production.

Compte tenu de notre propos dans la première partie de cet ouvrage, les priorités de ce pôle ministériel de la production durable et de la créativité concernent principalement trois enjeux.

Premier enjeu : anticiper les grands domaines du futur pour orienter sur le long terme la spécialisation industrielle du pays, déclinée au niveau national, mais aussi à l'échelle européenne. Dans ce domaine, la France doit prendre des initiatives, en ciblant les activités de souveraineté d'une part (traitement de l'information, espace, défense), et d'autre part des grands besoins porteurs (urbanisme, santé et vieillissement, culture, par exemple), sans oublier l'énergie, qui concerne ses deux objectifs.

Second enjeu : créer les conditions d'une redynamisation de l'ensemble du tissu productif dans nos territoires. Il n'existe aucune activité condamnée, il n'existe que des entreprises qui n'innovent pas assez. Or ce sont les PME innovantes qui jouent un rôle clé dans la montée en qualité de notre économie. Ici, l'action concertée de l'Etat et des régions est fondamentale. Du côté de l'Etat, cela signifie une réorientation prioritaire des aides publiques vers les PME centrées historiquement surtout sur la technologie et les grands groupes. Les aides existantes doivent désormais répondre aux besoins des entreprises de taille moyenne et viser l'encouragement au développement des fonctions liées au marché et à leur environnement : gestion stratégique de l'information (intelligence économique), créativité, développement de marques, relations avec la distribution et la logistique, etc. Quant aux aides de l'Etat aux TPE, elles devront être transférées aux régions, compte tenu de leur meilleure proximité avec les structures économiques de petite taille.

Troisième enjeu : équilibrer les relations entre les grands groupes et les PME, les grands donneurs d'ordres et les sous-traitants, sans

lesquelles un tissu productif compétitif à la fois ancré dans les territoires et qui conquiert des marchés dans le monde ne peut exister. Cet enjeu passe par la mobilisation des grands groupes. Une grande conférence nationale se mettra en place pour déboucher sur un pacte national entre l'Etat et les grands groupes autour de quelques points forts : investissement productif sur le territoire national, relations équilibrées avec les sous-traitants et entre grands distributeurs et PME, emploi et qualité du travail, accompagnement des PME à l'international, soutien au développement de la propriété intellectuelle, aux stratégies de production liant maîtrise de la chaîne de sous-traitance, qualité de la production et qualité des services associés. L'Etat, de son côté, peut plus ou moins mobiliser les outils à sa disposition (crédit d'impôt recherche, fiscalité sur les bénéficiaires, pôles de compétitivité, etc.).

La question de l'Etat actionnaire se pose également dans le cadre d'un projet productif ambitieux. « Etat actionnaire » : voilà bien un sujet au passé contrasté et véhiculant des idéologies manichéennes, avec d'un côté l'échec des plans informatiques ou de soutien à l'industrie papetière, les quasi-faillites du Crédit lyonnais, de France Télécom ou d'Air France dans les années 1990, de l'autre le succès d'Airbus, d'Ariane, du TGV, le redressement via les nationalisations (par la gauche) dans les années 1980 de la chimie, de l'automobile, de la sidérurgie, le sauvetage d'Alstom (par la droite) dans les années 2000.

L'Etat actionnaire peut être l'un des acteurs d'une politique de la production ambitieuse, intégrant les défis des mutations mondiales à l'œuvre. Les participations qu'il peut avoir dans certaines entreprises

revêtent d'abord un caractère stratégique, et elles peuvent évoluer dans le temps (entreprises concernées par la Défense nationale, leur maîtrise de technologies indispensables au développement industriel du pays, leur rôle dans la politique énergétique nationale, le poids dans l'économie nationale). Certes, le contrôle capitaliste par l'Etat ne constitue pas le seul moyen de préserver l'intérêt national ou européen dans certains cas (EADS, Ariane, Galileo). Cependant, dans le contexte d'affrontement économique et technologique actuel, les participations de l'Etat dans des groupes tels que Safran, Thales, EADS, Areva (via le CEA), EDF, GDF, Air France-KLM, France Télécom, devraient être maintenues.

La prise en compte des missions de service public de certaines entreprises publiques constitue la seconde justification pour un Etat actionnaire. Celles-ci doivent faire l'objet de contrats de service public dans lesquels les exigences de l'Etat déléataire sont précisées, ainsi que leurs contraintes financières. Peut également être posée la question d'une meilleure valorisation pour la collectivité publique de la rente de monopoles privés dans des domaines clés comme celui de l'eau, véritable bien public. La contribution au dynamisme du tissu productif peut constituer une troisième mission de l'Etat actionnaire. Dès lors que l'Etat a un usage avisé et responsable des deniers publics, ces prises de participation, qui peuvent être provisoires, n'entrent pas en contradiction avec les traités et les règlements européens.

Face à de tels enjeux, ce pôle ministériel travaillera en relation étroite d'une part avec le pôle concernant l'université, la formation et la

recherche ; d'autre part avec un pôle « Développement durable » tel qu'il existe aujourd'hui, regroupant en particulier les transports, la ville, le logement, l'environnement. Là aussi, le développement d'activités productives est très lié au problème foncier, à l'organisation future des agglomérations, aux modes de transport et aux capacités de logement du pays. Enfin, il travaillera également avec le pôle Economie et Finances, qui sera chargé de mettre en œuvre une politique fiscale au service de l'investissement, dont nous avons présenté le contenu dans le chapitre 5 (Financer la nouvelle croissance).

Ce pôle production durable et créativité aura ses propres leviers d'action. Pour cela, il s'agit d'identifier ce qui existe (certains ont été identifiés dans le chapitre 5 sur l'orientation d'une partie de l'épargne vers le financement des entreprises) pour le resituer par rapport aux objectifs de ce ministère. Un certain nombre d'initiatives ont en effet été prises dans ces domaines ces dernières années. Ambition et pragmatisme vont de pair.

Les leviers d'action du pôle production durable

Parmi les leviers dont l'Etat dispose concernant son intervention dans le champ productif, nous pouvons retenir principalement les huit suivants, de nature et aux missions différentes.

Le Commissariat général à l'investissement (CGI), le plus récent, est principalement chargé de la mise en œuvre du grand emprunt de

35 milliards d'euros consacrés aux investissements d'avenir. Début 2012, environ 15 milliards ont été engagés et quelques premiers signaux intéressants apparaissent : la mise en relation d'acteurs qui ne se parlaient pas auparavant, des projets résolument nouveaux, des territoires qui se développent autour de projets collaboratifs. Des enseignements peuvent être tirés de l'action menée actuellement par cet organisme, afin de voir si l'on peut aller plus loin dans la stimulation de l'investissement dans les domaines clés de demain, dans la transformation de nos comportements, en intégrant davantage la réalisation de projets communs. Il serait utile d'envisager la piste de la mobilisation de l'épargne des Français en direction de ces investissements tournés résolument vers le futur et dont une large partie de notre prospérité dépend. Cet organisme pourrait rester auprès du Premier ministre, l'expérience montrant que cette situation le soustrait aux influences nombreuses et contradictoires des ministères concernés, tout en construisant une relation forte avec le nouveau ministère de la production et l'organisme en charge de la fonction transversale de stratégie et de prospective.

Le Fond stratégique d'investissement (FSI), créé en 2008, est chargé de répondre quant à lui aux besoins en fonds propres d'entreprises à fort potentiel de croissance et dotées de projets ambitieux. Sa dotation initiale est importante, 20 milliards d'euros, et sa doctrine ressort directement d'une stratégie de la production pour le pays. Celle-ci a cependant évolué. Au départ, en 2008 en pleine crise, le président de la République prend la décision de créer le FSI pour une raison majeure : « En 2008, quand il y a eu la crise, tous les investisseurs

sont partis, le prix des entreprises a diminué et je n'ai pas voulu que l'on se réveille avec des fonds venus d'ailleurs qui auraient racheté nos grandes entreprises à vil prix parce que le marché s'était écroulé. » Le FSI se positionne ainsi comme un investisseur de long terme, chargé de stabiliser l'actionnariat d'une entreprise. Cependant, la liste des prises de participation du FSI dans des entreprises ne révèle pas une grande cohérence, peut-être en raison du contexte de crise, qui a poussé un grand nombre d'entreprises à postuler au FSI : 2 000 dossiers ont été déposés en 2009 et 2010. Après trois ans de fonctionnement, un audit de ses prises de participations minoritaires devrait permettre à l'Etat de se forger une opinion, en particulier sur sa façon d'aborder la question de la rentabilité économique et financière des entreprises concernées.

Cette clarification est d'autant plus utile depuis la création en 2004 d'une Agence des participations de l'Etat (APE). Ce troisième levier, annoncé en 2002 par Francis Mer (ministre de l'Economie et ancien dirigeant du groupe Arcelor), gère ses participations dans un certain nombre de grandes entreprises, pour la plupart anciennement nationalisées, mais aussi les participations de l'Etat dans des sociétés non cotées présentes dans des secteurs d'activité clés pour l'économie du pays, telles la SNCF et la RATP dans les transports, les infrastructures des ports et aéroports, Areva dans l'énergie, Arte ou Radio France dans le champ des médias. L'APE réalise par conséquent, suivant les décisions de l'Etat, de nombreuses opérations de privatisation d'entreprises et d'ouverture de capital, ainsi que des fusions entre firmes : par exemple celle concernant Snecma et Sagem en 2005

ou encore le rapprochement entre GDF et le groupe privé Suez en 2008. L'APE (une cinquantaine de personnes) se situe au sein du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, et est rattachée à la direction générale du Trésor. Sa création a résulté d'un sévère diagnostic sur les relations que l'État actionnaire entretenait avec les entreprises concernées : dans certains cas une présence excessive dans leur gestion quotidienne, dans d'autres, les plus fréquents, une coupable absence de réflexion stratégique.

Il reste que l'action de l'APE se concentre d'abord sur la défense et la promotion des intérêts patrimoniaux de l'État. Cette orientation est d'ailleurs implicitement présentée en 2007 par les dirigeants de l'APE comme la seule possible : « L'État demeure un désinvestisseur durable. La tendance est clairement à un désengagement du capital des entreprises pour leur permettre de faire face à la concurrence, de se développer à l'international, d'augmenter leur flexibilité stratégique⁵⁴. » La suite ne manque pas de piquant : « En pratique, le retrait de l'État accompagne progressivement la maturation de ces entreprises et facilite leur accession au rang de leader européen et mondial. » Autrement dit, l'État leur donne les moyens de se développer et se désengage une fois qu'elles sont devenues des firmes mondiales compétitives, laissant les actionnaires privés jouer leur rôle, soit financiariser les stratégies et les comportements de ces mêmes entreprises ! L'APE doit devenir une agence au service de l'État actionnaire, actionnaire bien spécifique, et

54. Bézard, B., Preiss, E., « L'Agence des participations de l'État », *Revue française d'administration publique*, 2007/4, n° 124, pp. 601-613.

passer d'une logique d'accompagnement de la sortie de l'État de domaines stratégiques (maximisant au passage les ventes d'actions sur les marchés financiers) à une logique de développement de ces groupes et de synergie entre les participations de l'État, tout en coordonnant cette stratégie avec les homologues européens de l'APE. L'APE doit sortir du giron de Bercy et rejoindre le ministère de la Production durable et de la Créativité. Quant au FSI, il remplit de fait une mission très proche de celle que devrait assurer l'APE : contribuer à un État actionnaire doté d'une vision industrielle et d'une stratégie de développement productif dans lesquelles doivent s'inscrire ses deux outils, l'APE et le FSI. Tout comme l'APE, le FSI doit dépendre du ministère de la Production, coordonner davantage son action avec celle de l'APE et ne plus être une filiale de la CDC. L'expérience accumulée depuis trois ans peut être ainsi valorisée.

L'APE continue de se focaliser sur les grands groupes liés à la sécurité, à l'indépendance nationale, aux enjeux stratégiques du pays et aux missions de service public. Dans ce cas, la gestion des participations n'est certes pas figée, mais n'implique pas une rotation rapide du portefeuille d'actions de l'État. Quant au FSI, il peut se concentrer, comme c'est déjà en partie le cas, sur les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et les petites entreprises au fort potentiel d'innovation et de croissance, les prises de participation pouvant s'inscrire dans un horizon moins long. L'APE et le FSI peuvent également réfléchir de concert lorsqu'il s'agit d'entreprises aux savoirs clés pour le pays, susceptibles d'être rachetées par des concurrents non européens. Bras armés de l'État actionnaire et placés sous la responsabilité du ministre

de la Production durable et de la Créativité, ces deux leviers bénéficieraient des apports, en termes de cohérence et de réflexion, de l'organisme chargé de construire et d'animer une fonction transversale de réflexion stratégique et de prospective.

Oséo constitue un quatrième outil de poids pour l'Etat. Née en 2005 de la fusion de l'Anvar (Agence nationale de valorisation de la recherche), focalisée depuis les années 1970 sur l'aide à l'innovation technologique des PME et de la BDPME (Banque de développement des PME), banque ciblée également sur les PME, elle a pour mission d'« accompagner les entrepreneurs dans les phases les plus risquées de leurs projets⁵⁵ ». Oséo finance des investissements et peut garantir les financements bancaires et les interventions des organismes de fonds propres. Le public d'entreprises de cet organisme est très proche de celui du FSI : ETI et PME, seules changent les modalités d'intervention. Au FSI des prises de participation, et donc des apports en fond propres. A Oséo des mécanismes concernant le bas de bilan des entreprises : avances remboursables, garantie des financements bancaires, prêts pour financer des investissements et le cycle d'exploitation.

Ces deux outils – FSI et Oséo – doivent demeurer complémentaires. L'organisme chargé d'animer une fonction transversale de stratégie et de prospective pourra remplir cette mission de veille et de cohérence en rendant régulièrement compte au politique, donc au Premier ministre et au ministre de la Production. Le positionnement

55. EPIC Oséo, rapport d'activité annuel, 2010.

d'Oséo est clair : c'est un établissement public industriel et commercial (EPIC) qui a la majorité dans la société anonyme Oséo et dans laquelle la CDC détient 27,2 % du capital. Oséo devra entretenir des relations privilégiées avec le ministère de la Production durable et de la Créativité. Ces leviers, Oséo et le FSI, ont tous deux un réseau dans les territoires. Le FSI a ses correspondants territoriaux au sein des antennes locales de la Caisse des dépôts et consignations, ce qui d'ailleurs ne lui permet pas d'être vraiment identifié par les chefs d'entreprises. Aussi convient-il que l'Etat, actionnaire de ces deux organismes, les encourage vivement à travailler ensemble au niveau régional concernant le financement des PME, tout en gardant chacun ses propres modalités d'intervention, en fonds propres pour le FSI, en prêts pour Oséo. Gagner en visibilité est important pour les PME, tant ces dernières peinent à comprendre le maquis des aides et des organismes publics en tout genre.

Le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), créé dans les années 1970 au plus fort de la crise pétrolière, a pour mission d'aider les entreprises en difficulté à retrouver une situation pérenne. Les entreprises de plus de quatre cents personnes sont de son ressort, tandis que les autres relèvent des comités départementaux d'études des problèmes de financement des entreprises (CODEFI, équivalents locaux du CIRI placés sous l'autorité de préfet). Le secrétariat général du CIRI est assuré par la direction générale du Trésor : il paraît logique que le CIRI bénéficie de l'appui du Trésor dont les métiers sont proches et les relations avec les banques bien rodées. Pour autant, les dossiers d'entreprises en difficulté ne peuvent pas être traités qu'à l'aune d'une logique financière qui prévaut sur la logique industrielle. Suivant

les cas, il peut s'agir d'entreprises momentanément en difficulté et maîtrisant des savoirs clés pour le devenir d'une activité industrielle. Il convient aussi de contextualiser plus largement l'étude de ces cas d'entreprises. Aussi, la présence et le poids de représentants du ministère de la Production durable et de la Créativité pourraient être renforcés au sein du CIRI et de ses échelons régionaux (CORRI), en particulier pour l'instruction des dossiers, la fourniture d'avis des services déconcentrés, la prise de décision finale et son suivi. D'autant que la majorité des dossiers du CIRI ressortent d'activités industrielles (65 % des cas en 2010⁵⁶). Cette mission est importante dans la mutation en cours, où la recherche de nouvelles opportunités commerciales et de nouveaux marchés, la construction de partenariats, la formation du personnel, sont autant de facteurs de réussite pour les PME souvent isolées et peu connues des organismes publics et parapublics, y compris au niveau territorial.

L'Etat a depuis le milieu des années 1980 souhaité développer l'attractivité du territoire national en encourageant des entreprises étrangères à venir s'installer en France : sites de production, centres de recherche, rachat d'entreprises françaises, etc. Parallèlement aux actions de politique économique déployées (baisse de la fiscalité sur les entreprises, développement d'un crédit d'impôt recherche très avantageux, dynamisation de pôles de compétitivité regroupant entreprises et centres de recherche, etc.), l'Etat a un outil dédié à cet objectif : l'Agence française pour les investissements internationaux

56. CIRI, rapport d'activité 2010.

(AFII). Cette dernière cherche à détecter dans les pays étrangers des entreprises souhaitant développer leur implantation mondiale et est chargée d'une mission d'accueil et d'information des investisseurs étrangers en France et de la promotion de l'image économique de la France (en particulier à l'égard des nouvelles puissances industrielles). Cette agence, sous la tutelle du ministère de l'Economie et des Finances, a toute sa place au sein du ministère de la Production. D'une part, en effet, elle joue un rôle important dans l'implantation d'entreprises étrangères, dont la présence dans la plupart des activités industrielles et de services aux entreprises est réelle et compte souvent pour plus de la moitié de la valeur ajoutée du secteur. D'autre part, la coordination doit être assurée entre les actions de stratégie industrielle conduites par le ministère de la Production et l'action réalisée par l'AFII, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui : le choix des activités, les modes d'implantation des entreprises étrangères, suivant qu'elles rachètent une entreprise française ou créent un site de production ou de recherche, n'est pas neutre au regard de la spécialisation industrielle du pays et de sa stratégie de long terme.

Enfin, deux fonctions de médiation très autonomes ont été créées ces dernières années au sein de Bercy. L'une, fin 2008, à la suite du déclenchement de la crise financière et de ses effets sur les carnets de commande des entreprises, avec la médiation du crédit aux entreprises, vise à favoriser l'accès des PME au crédit via les banques. Toute entreprise en situation de blocage avec sa banque peut saisir le médiateur par simple déclaration unilatérale via le site internet de la médiation. La seconde, la médiation des relations interentreprises

industrielles et de la sous-traitance, mise en place au printemps 2010 à la suite des travaux des Etats généraux de l'industrie, a pour mission de contribuer à rééquilibrer les relations entre donneurs d'ordres et sous-traitants, fort distendues dans le contexte du ralentissement économique actuel. Ces deux médiations ont démontré leur utilité quotidienne. La première a pu constater que les difficultés de trésorerie des PME provenaient souvent de tensions voire de ruptures des relations avec les donneurs d'ordres, privés comme publics. Depuis, 135 grands donneurs d'ordres ont signé une charte régissant les relations entre donneurs d'ordres et sous-traitants. La seconde a mis à nu les nombreux cas de « mauvaises pratiques régulièrement rencontrées » au sein des grands groupes dans leurs relations avec leurs sous-traitants. Là aussi, un travail est réalisé pour tenter de rapprocher les intérêts divergents, d'élaborer des solutions communes. La médiation du crédit travaille en relation avec le CIRI. Ce positionnement lui permet ainsi d'orienter l'entreprise vers ce dernier, lorsque le problème rencontré dépasse la simple difficulté d'accès au crédit et concerne des problèmes avec des créanciers publics ou une restructuration industrielle ou financière importante pour son devenir. Cependant, le ministère de la Production durable et de la créativité peut être davantage présent, afin d'élargir le traitement du dossier à une analyse plus globale de sa situation industrielle et commerciale. Quant à la médiation des relations interindustrielles, tout en gardant son autonomie et son réseau précieux de correspondants dans les territoires, elle peut utilement se situer auprès de ce ministère. Les relations entre grands groupes et sous-traitants, en particulier, constituent une préoccupation majeure de ce ministère, dont la collaboration avec l'équipe de la médiation ne peut être que fructueuse.

Redéfinir les relations entre l'Etat et les nombreuses agences existantes

Des pans entiers de l'administration centrale ont disparu au profit de nouvelles entités chargées de réguler des marchés. La Commission de régulation de l'énergie ou l'Autorité de régulation des télécommunications sont deux bons exemples de cette affirmation progressive du rôle de l'« Etat régulateur » au détriment de l'Etat stratège, anticipateur et acteur. Cette mutation de l'Etat, poursuivie sous le gouvernement de Lionel Jospin (création de l'Agence France Trésor et de l'Agence française pour les investissements internationaux en 2001) s'amplifie depuis le retour de la droite au pouvoir en 2002, avec la création d'agences aux statuts variés (groupement d'intérêt public, services à compétences nationales, EPA ou EPIC), se substituant, sur le modèle anglo-saxon, à des services d'administration centrale et touchant la sphère économique, mais aussi sanitaire et sociale (création de l'Agence de la biomédecine, de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé...) et économique. Les principales agences créées ainsi dans le domaine économique sont l'Agence des participations de l'Etat (APE), l'Agence française de développement (AFD), l'Agence nationale de la recherche (ANR), l'Agence nationale des services à la personne (ANSP).

Cette évolution tient au fonctionnement supposé insatisfaisant des administrations centrales, à une volonté de contournement du statut de la fonction publique pour la gestion des contrats de travail, de professionnalisation de certaines tâches, ou à une stratégie de

débudgétisation pour diminuer facialement le niveau des déficits publics. Les résultats : une fragilité accrue des administrations centrales, dont les moyens humains et matériels diminuent ; un accroissement de la complexité du fonctionnement de l'Etat (cotutelles multiples permettant aux agences de jouer des divisions entre administrations centrales...), une montée en puissance des logiques financières à court terme, enfin un moindre contrôle budgétaire sur ces entités, du fait de l'insuffisante formation des fonctionnaires chargés de l'exercer et de leur accaparement par un nombre grandissant de tâches.

Dès lors, un dialogue pourrait être ouvert sur ce sujet entre le gouvernement et les syndicats de fonctionnaires, tandis qu'une commission parlementaire d'évaluation des agences étatiques serait mise en place et que des données sur la stratégie de ces agences, leurs modalités de contrôle et de tutelle ainsi que leurs objectifs et résultats seraient communiquées au Parlement lors des débats budgétaires annuels. L'autonomie des agences ne doit ainsi pas signifier l'indépendance ou l'éclatement de l'autorité du pouvoir central. Certes, il existe des dispositifs d'encadrement, des objectifs à respecter, un contrôle des résultats. Des formes de régulation existent. Pour autant, contrôle ne vaut pas évaluation. Il suffit de citer le cas, incroyable en 2011, de l'agence du médicament et le dossier Médiateur, avec l'entreprise Servier.

Cette promotion de la culture de l'évaluation au sein de l'Etat doit enfin s'accompagner de la modernisation de l'intelligence économique, d'une clarification de ses missions et d'une optimisation de son articulation avec le pôle Production durable.

Un dispositif d'intelligence économique à repenser et à construire

L'intelligence économique s'entend en France à la fois comme politique publique animée par l'Etat et comme démarche de management de la stratégie des organisations et des entreprises. Fondée sur « la collecte, l'analyse, la valorisation, la diffusion et la protection de l'information économique stratégique », elle est source de nouvelles grilles de lecture des enjeux, des opportunités de croissance et des risques, et vise à « renforcer la compétitivité d'un Etat, d'une entreprise ou d'un établissement de recherche ». A cette fin, elle articule des fonctions de veille stratégique, d'influence et de sécurité. En ce domaine, plusieurs pays considèrent que la France a innové depuis la publication du rapport du Commissariat général du plan en 1994 « Intelligence économique et stratégie des entreprises⁵⁷. »

De l'adaptation à l'anticipation

L'intelligence économique doit contribuer non seulement à la connaissance des marchés et des concurrents que les entreprises françaises vont y rencontrer, mais aussi à la profondeur de champ pour l'anticipation⁵⁸. Il nous faut être présents dans les organismes de normalisation et dans les lieux où se crée le droit international, afin d'offrir des conditions favorables aux entreprises françaises et aux

57. Rapport édité à la Documentation française (initié par Levet, J. L., le groupe de travail correspondant était présidé par Martre, H. et Clerc, P., le rapporteur général).

58. Levet, J. L., *L'Intelligence économique. Mode de pensée, mode d'action*, Economica, 2001.

technologies de nos industries. Pour une efficacité égale à celle des agences de notation ou de certaines ONG, à l'origine des règles associées au développement durable, trois conditions doivent être remplies : continuité dans la présence, coordination entre l'administration et les entreprises, formation des responsables d'entreprise à la démarche prospective et à l'identification de l'apport potentiel de l'intelligence économique aux différents maillons de la chaîne de création de valeur. Autant de points sur lesquels la France a d'importants efforts à réaliser.

Une intégration progressive de l'intelligence économique au sein du système français

Le développement de la formalisation et la mise en œuvre de la stratégie nationale d'intelligence économique ont connu plusieurs étapes depuis 1994. La première étape dite de « compétitivité et de sécurité économiques », est mise en place par Edouard Balladur et vise à doter la France d'un pilotage de ses stratégies économiques et industrielles, basé sur le management de l'information et de la connaissance. Elle entend réhabiliter la prospective d'Etat et mobiliser l'intelligence collective pour anticiper les affrontements concurrentiels avec le Japon, les Etats-Unis et l'Europe. La seconde étape correspond à la mise en place par le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin en 2003 (à la suite du rapport Carayon) de la fonction de haut responsable à l'intelligence économique auprès du Premier ministre. Ses buts : mieux comprendre la mondialisation, décrypter les nouveaux acteurs de la concurrence, anticiper les menaces hybrides (cyber-menaces, terrorisme, réseaux mafieux...). Une esquisse de politique industrielle rénovée tente à cette

époque d'émerger, fondée sur l'innovation et les pôles de compétitivité, tandis que la France lance une politique d'intelligence territoriale.

La troisième étape est mise en œuvre sous la présidence de Nicolas Sarkozy et porte sur les missions et la gouvernance : un délégué interministériel à l'intelligence économique est institué auprès du secrétaire général du ministère chargé de l'économie. Un comité directeur auprès de la présidence de la République fixe ses orientations. Cette stratégie se met en place dans un contexte de montée des nations émergentes au cœur du système mondial. Les missions de cette délégation interministérielle attestent d'une lecture des risques et du besoin d'outils coordonnés de prospective et de veille stratégique, de sécurité économique et d'influence : identification des secteurs clés de l'économie, financement et accompagnement des entreprises de ces secteurs, veille et alertes sur les menaces, sécurité économique, présence dans les réseaux de normalisation internationaux, rayonnement des intérêts français, formation à l'intelligence économique.

Une forte régression sur la période récente

Cependant, la focalisation excessive sur le traitement des menaces et la protection de l'information au détriment de l'anticipation et de la conquête de nouveaux marchés crée une forte distorsion dans la démarche d'intelligence économique. Une approche que l'on peut qualifier de sécuritaire pénalisera inévitablement le développement des entreprises et les nécessaires partenariats qu'elles doivent construire. Où est l'esprit de conquête, de créativité, de travail collaboratif, si l'intelligence économique est ramenée à une démarche strictement

défensive ? Comment mobiliser les salariés d'une entreprise sur un discours de protection, voire de défiance permanente à l'égard de leur environnement ?

Réconcilier démarche stratégique et gouvernance efficace

Deux handicaps majeurs devront être dépassés : le déficit de culture stratégique et la faiblesse de la gouvernance d'ensemble.

Le cas des secteurs dits stratégiques est emblématique. Les textes officiels, notamment le livre blanc sur la défense et la sécurité, évoquent les « intérêts nationaux français » ou les « intérêts fondamentaux de la nation », voire les « secteurs économiques porteurs d'intérêts nationaux stratégiques ». Le ministère de l'Industrie, après le haut responsable à l'intelligence économique, a défini ses secteurs stratégiques sans compter ses « technologies clés » et les « métaux stratégiques ». S'ajoutent les « pôles de compétitivité » et les onze filières stratégiques issues des Etats généraux de l'industrie. Il y a de quoi s'y perdre. Cet empilement dilue l'action publique, affaiblit ses capacités offensives, limite la définition d'objectifs précis. Les responsables territoriaux, les chefs d'entreprise, les patrons des pôles de compétitivité ont le plus grand mal à opérer des choix cohérents et à effectuer des arbitrages stratégiques. Croisés avec le déficit de culture de la stratégie, ces enchevêtrements créateurs d'incertitudes aboutissent à des schémas régionaux d'intelligence économique conçus sous l'autorité des préfets, dans lesquels on peine à distinguer objectifs et instances de coordination, et où la nécessaire sécurité prend le pas sur la capacité d'initiative pour la conquête. Il faut la ténacité des femmes et des

hommes du développement local, de la recherche et de la formation et la volonté politique des Régions pour que se dessinent des axes de progrès.

Articuler les missions de la délégation interministérielle à l'intelligence économique et les actions qui en découlent sur tant d'incertitudes conduit inévitablement à l'inefficacité, voire au risque d'une exposition non gouvernée aux stratégies concurrentielles. D'où la faiblesse avérée de l'action du délégué interministériel qui concentre aujourd'hui son action « lisible » sur des projets dépourvus de tout esprit de reconquête économique et industrielle. La récente circulaire du Premier ministre (15 septembre 2011) relative à l'action de l'Etat en matière d'intelligence économique confirme ce vide « stratégique ». Il s'agit d'un simple rappel exhaustif des missions et des axes d'action de l'Etat. Rien sur la vision, les objectifs ni les stratégies.

L'observation de la « stratégie d'intelligence économique de l'Etat » révèle également le problème de gouvernance. Un seul exemple : le délégué interministériel auprès du secrétaire général du ministère de l'Economie interfère avec l'action du coordonnateur de l'intelligence économique des autres ministères concernés qui dispose pour sa part d'un réseau de correspondants régionaux. Que dire du groupe de travail lancé en 2011 par le même secrétaire général sur les capacités d'influence de la France et confié au service du coordonnateur, alors que le sujet relève « stratégiquement » de l'interministériel ? Du rapport confié à ce même service sur la sécurité économique dans les pôles de compétitivité à l'initiative cette fois du

ministre de l'Industrie ? Que deviennent, à l'aune de ces décisions « illisibles », les orientations du Comité directeur intelligence économique de l'Elysée ?

Ces quelques exemples montrent combien la gouvernance du dispositif nécessite d'être repensée. Si la création d'une délégation interministérielle à l'intelligence économique a été une avancée significative en termes de maîtrise de politique publique d'intelligence économique, son rattachement n'est pas compréhensible. Deux solutions sont possibles pour dépasser ce blocage : rattacher le délégué interministériel à Matignon et le placer en relation permanente avec le pôle ministériel de la Production durable et de la créativité, ce qui n'empêche pas un lien régulier avec l'Elysée et l'instance de coordination du renseignement, ou créer une agence d'Etat sous tutelle du Premier ministre et dont les missions seront celles de la présente délégation. Elles nécessitent, de façon pratique, de réunir les expertises nécessaires, car tous les concurrents d'une entreprise sont capables de penser comme elle et de développer les stratégies d'influence qui lui donneront « un coup d'avance ». Etre proactif, ne pas se satisfaire d'une attitude défensive constituent une nécessité urgente dans le monde nouveau où sont entrées les entreprises. C'est ce qui est attendu de l'Etat pour éclairer l'avenir et offrir les conditions de l'efficacité aux moyens mis en place par les entreprises et les acteurs de l'économie.

MOBILISER LES ACTEURS

Un nouveau pacte entre l'Etat et les collectivités territoriales

Nous avons largement insisté sur la dimension territoriale du développement productif et l'importance de territoires actifs pour la prospérité du pays. Depuis quelques années, les relations se tendent dans la mise en œuvre des politiques publiques entre l'échelle territoriale et le niveau national.

Certes, le modèle de concurrence sur lequel se construit l'Europe, les stratégies d'implantation des firmes mondiales, les phénomènes de concentration spatiale des richesses, notamment, aggravent les inégalités entre territoires. Mais les responsabilités nationales existent : des difficultés sociales donnant lieu à une nouvelle géographie sociale, un désengagement de fait de l'Etat, une révision générale des politiques publiques (RGPP) qui affaiblit les services publics et fragilise les acteurs territoriaux, les récentes réformes fiscale et territoriale qui pénalisent les dynamiques locales et créent un climat de défiance entre l'Etat et les collectivités territoriales. Alors même que l'organisation décentralisée du pays (mentionnée dans l'article premier de la Constitution) nécessite un dialogue constant et harmonieux entre les élus et l'Etat, prévaut l'éparpillement de l'action des acteurs territoriaux à travers 36 000 communes et dans des régions insuffisamment en charge des questions liées au développement

économique. Face au malaise qui s'installe, il convient de définir et de mettre en œuvre un pacte de confiance entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Une organisation territoriale claire et efficace

Le consensus existe pour considérer que les politiques publiques doivent prendre en compte deux couples pertinents. Il s'agit d'une part du duo région/agglomérations, qui a les moyens de travailler au développement économique, de gérer les fonds européens et les aides aux PME, dans une relation partenariale avec l'Etat pour les infrastructures, la recherche et la formation ; d'autre part du duo département/ensemble de communes (intercommunalités) qui, par sa proximité avec la population, prend en charge les questions liées à la solidarité, les établissements scolaires, le cadre de vie, le logement, la culture, le sport, la sécurité. Une répartition claire des compétences et des missions rendra à l'action publique efficacité et lisibilité pour nos concitoyens et les acteurs économiques. Elle peut en outre aller de pair avec des expérimentations utiles entre collectivités territoriales.

Renforcement des régions et accélération de l'intercommunalité

Une organisation territoriale autour de ces deux couples nécessite des efforts dans plusieurs directions. Il est d'abord impératif de lutter contre l'éparpillement du territoire en 36 000 communes, en favorisant davantage l'intercommunalité. Un calendrier pourrait être fixé (en fonction, par exemple, de l'échéance des élections municipales du printemps 2014) pour que toute commune fasse partie d'une

intercommunalité d'au moins 10 000 habitants⁵⁹. Les compétences des régions dans le domaine du développement économique et de la formation doivent être renforcées. Alors que l'acte II de la décentralisation devait consacrer la région comme « chef de file » dans ce domaine, l'octroi de nouvelles compétences pour la formation professionnelle et de crédits disparates liés aux questions économiques ne l'a pas permis. L'Etat s'est surtout délesté sur les collectivités territoriales et n'a guère cherché depuis à transformer positivement les grands équilibres entre territoires.

La contractualisation constitue un outil indispensable pour une bonne politique de développement concertée des territoires. Ainsi les contrats de projets Etat-région (CPER) permettent-ils une réflexion collective et une mise en cohérence des politiques menées par l'Etat et par les conseils régionaux. Créés en 1982 par le gouvernement socialiste, ils en sont actuellement à leur cinquième génération sur la période 2007-2013. Leur donner un caractère normatif permettrait de pérenniser leur existence⁶⁰.

Encore faut-il que les régions jouissent d'une réelle autonomie financière (mise en cause avec la suppression de la taxe professionnelle), indispensable pour qu'elles assument leurs responsabilités et

59. Cette proposition a été notamment formulée par le groupe de travail « Décentralisation » au sein du think tank Terra Nova dans son rapport *L'Avenir de la décentralisation*, mai 2011.

60. Comme le propose par exemple le groupe PS du Sénat dans sa proposition de loi visant à instaurer un nouveau pacte territorial, 19 mai 2011. Voir aussi le rapport de l'ARF, *Des régions plus fortes pour une France plus efficace*, avril 2011.

accompagnent l'Etat dans le financement des grands projets structurants des CPER, des lignes à grande vitesse, du programme d'investissements d'avenir (grand emprunt), etc. Il en est de même pour les grands projets de territoire dont nous avons proposé la création (chapitre 4, deuxième partie), illustration d'un partenariat durable entre l'Etat et les collectivités locales. A l'Etat incitateur de faire naître ces grands projets et de mobiliser les acteurs pour en établir une formulation commune. Aux acteurs territoriaux, appuyés par l'Etat, garant de leur cohérence nationale, de les mettre en œuvre, avec l'aide du haut commissariat à la prospective et à la stratégie.

Des moyens appropriés

Avant d'être supprimée, la taxe professionnelle représentait 55 % des recettes de fiscalité locale. Si elle constituait un handicap pour leur développement, les entreprises ne peuvent néanmoins s'exonérer de leur fonction sociale dans leur bassin d'emploi, où elles bénéficient de services collectifs. Une réforme de la fiscalité locale s'impose, qui devrait prendre en compte deux principes : la spécialisation des différents types d'impôts pour favoriser l'autonomie financière des collectivités et la péréquation des ressources financières afin de pallier les inégalités de richesses entre territoires. Enfin, l'Etat, lorsqu'il délègue la gestion de certaines compétences aux collectivités territoriales, doit être en mesure d'en assumer le financement.

Transformer l'entreprise et les relations professionnelles

Des entreprises et un système productif au service de la société

De nouveaux outils et de nouvelles méthodes de travail sont nécessaires dans l'entreprise pour que nos propositions en matière de développement humain deviennent réalité, pour que l'entreprise réponde d'abord aux besoins sociaux, proches ou lointains, au lieu de privilégier la recherche des taux de profit financiers les plus élevés. Cette perspective n'est pas nouvelle mais la crise a changé la donne. Aujourd'hui, il n'est plus possible d'affirmer que le profit est le seul objectif valable pour l'entreprise.

Le débat sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE) s'est engagé, en Europe et dans les pays développés, au début des années 2000. Pour le décrire brièvement, disons que le concept de RSE a pris sa source dans les campagnes de boycott menées aux Etats-Unis contre Nike et le travail des enfants, qui ont donné en Amérique une coloration philanthropique à la RSE, sans mettre en cause le primat du profit. En Europe, les campagnes de la fin des années 1990, avec le collectif « Ethique sur l'étiquette », en coordination avec des syndicats comme la CFDT, ont progressivement adossé la RSE au concept de développement durable, pour en constituer une déclinaison en termes de stratégie et de politique d'entreprise. La RSE est alors appelée à devenir un champ de dialogue social et de négociation collective à part entière, intégrant l'impact des activités de l'entreprise sur les territoires où elle intervient. Ce dialogue se déroule au sein de l'entreprise avec les

organisations syndicales, et à l'extérieur avec ses différentes parties prenantes. Cette conception européenne s'est incarnée dans différentes initiatives : une vingtaine d'accords cadres internationaux conclus entre des entreprises transnationales et le mouvement syndical européen ou mondial, le développement du reporting extra-financier avec l'initiative internationale *Global Reporting Initiative* (GRI) et avec la loi NRE (nouvelles régulations économiques) votée en 2001 en France, la création d'agences de notation extrafinancière comme Vigeo. En 2010, un référentiel de normalisation de la RSE a été publié sur la base d'un vaste consensus international (n'incluant pas les Etats-Unis).

De plus en plus considérée comme un acteur social à part entière, l'entreprise doit être repensée comme le lieu d'un projet commun visant à contribuer à l'intérêt général. Les acteurs principaux de la scène entrepreneuriale, les directions et les représentants des salariés ne sont pas les plus téméraires et les plus enthousiastes. Les dirigeants craignent à juste titre de perdre un pouvoir aujourd'hui quasi sacré et s'abritent derrière les coûts faramineux que créeraient, selon eux, les exigences RSE pour les PME et les TPE soumises à la concurrence internationale. Les organisations syndicales hésitent à investir des champs nouveaux les faisant passer d'une contestation plus ou moins systématique à une implication dans les décisions de gestion. Mais les uns comme les autres n'ont guère le choix : les salariés, d'une part, la société civile, d'autre part, les bousculent et les poussent à se transformer.

Les entreprises les plus dynamiques ont compris que l'exigence de responsabilité sociale et environnementale est finalement porteuse

à long terme de performance et de rentabilité. Cinq grandes entreprises, dont GDF Suez, France Télécom, Renault et L'Oréal, ont récemment constitué un « mouvement pour un nouveau pacte social fondé sur la confiance et la performance ». La première réunion publique s'est tenue le 25 octobre 2011. L'objectif est de développer la performance sociale et de mesurer sa contribution à la performance économique et financière de l'entreprise. Dans le même esprit, les Centre des jeunes dirigeants (CJD) ont rendu publiques des propositions qui permettent d'élaborer des politiques RSE adaptées aux dimensions et aux moyens des PME et TPE. L'enjeu idéologique est dépassé, le consensus s'étant établi sur la compétitivité à long terme des entreprises s'appropriant la RSE. La question porte davantage sur la mise en œuvre, l'opérationnalité de la RSE dans les politiques « régaliennes » de l'entreprise.

Dans cette perspective, il est nécessaire d'atteindre un double objectif. D'une part, pour que celles qui adoptent des démarches responsables ne soient pas désavantagées à court terme, il faut faire en sorte que toutes les entreprises considèrent désormais l'exercice de leur responsabilité sociale comme une obligation, et non comme une simple attitude vertueuse optionnelle. Il s'agit d'institutionnaliser la responsabilité sociale de l'entreprise ; d'autre part, de préserver la diversité des politiques de responsabilité sociale liée à l'engagement volontaire des entreprises. Cette dimension volontaire n'est pas ici synonyme de caractère non contraignant, comme les organisations d'employeurs le répètent depuis dix ans. Elle signifie plutôt que les modalités en sont laissées au libre arbitre de la communauté d'entreprise, pour garantir leur pertinence et leur efficacité. L'entreprise doit être contrainte à

s'engager, mais elle exerce sa volonté en choisissant la manière de le faire.

Le 25 octobre 2011, la Commission européenne a ainsi publié une directive qui donne une nouvelle définition de la RSE. Elle pose cette dernière comme « l'intégration des impacts sociaux et environnementaux dans le modèle d'affaire de l'entreprise », à travers un processus qui vise « à optimiser la création d'une communauté de valeurs pour les actionnaires, les autres parties prenantes de l'entreprise et l'ensemble de la société ». Il s'agit d'une collaboration constructive avec la société, porteuse d'innovation et de confiance envers les entreprises. Cette communication définit un programme d'actions pour la période 2011-2014 destinée à renforcer la visibilité de la RSE, la transparence des entreprises et à stimuler les politiques nationales dans ce domaine.

Pour inscrire le tissu français dans cette évolution européenne et permettre l'institutionnalisation des politiques de responsabilité sociale sans leur faire perdre leur efficacité, deux réformes nous paraissent opportunes.

Première réforme : information et discussion sur le projet de l'entreprise

Sur le premier point, il s'agit de suivre les préconisations du Grenelle de l'environnement, auxquelles l'actuelle majorité vient de tordre le cou à l'issue d'une palinodie de dix-huit mois. Votée à l'été 2010, la nouvelle loi reprenait les obligations introduites par la loi de

2001 sur les nouvelles régulations économiques (NRE), qui obligeait les sociétés cotées en Bourse à rendre compte de leurs objectifs et de leurs résultats en matière de responsabilité sociale et environnementale dans le cadre de leur rapport de gestion. Elle prévoyait d'étendre ces obligations aux sociétés non cotées de plus de cinq cents salariés, et inscrivait l'obligation pour l'entreprise de transmettre ces rapports sociaux et environnementaux aux représentants des salariés et à ses parties prenantes.

Sous la pression d'un intense *lobbying* patronal, le projet de décret rendu public renonce à l'obligation d'informer les représentants salariés et les parties prenantes de l'entreprise. Il introduit également un régime dérogatoire pour les entreprises de moins cinq mille salariés, qui autorise celles-ci à n'appliquer la loi qu'après le 1^{er} janvier 2013. Ce régime dérogatoire a été retoqué par le Conseil d'Etat, et le gouvernement s'est alors engagé dans la modification de la loi votée à travers un cavalier législatif, afin de pouvoir publier le décret tel qu'il était envisagé. Un autre volet de la loi Grenelle 2, concernant les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants, a rendu obligatoire dès le vote du budget 2012 la présentation devant l'assemblée délibérante d'un rapport développement durable annuel. Il faudra en revenir aux principes de la loi votée en 2010 et les mettre en œuvre. Il est temps que toutes les entreprises de plus de trois cents salariés rendent compte annuellement de leurs résultats en matière sociale et environnementale. Il faut également que les représentants des salariés, des mouvements associatifs et des consommateurs concernés soient informés, afin que les objectifs sociaux et environnementaux soient discutés avec eux.

Autre réforme : des organes sociaux pluralistes

Sur le second point, la composition et le fonctionnement des organes sociaux des entreprises, la situation est figée depuis une trentaine d'années.

Les dernières réformes sur ce sujet en France datent en effet du début des années 1980, lorsque, au moment des lois de nationalisation, le gouvernement socialiste de Pierre Mauroy a introduit des représentants des salariés dans les conseils d'administration des entreprises nationalisées. Les lois de privatisation ont prévu de maintenir ces administrateurs salariés en place pour une période minimale, lors de leur retour au secteur privé. Certaines erreurs de stratégie industrielle dans plusieurs de ces entreprises ont convaincu nombre d'observateurs et d'acteurs que la participation des salariés dans les organes sociaux ne conduisait pas à des stratégies fondamentalement différentes. L'éclatement de la bulle internet au tournant du siècle et la réorientation brutale de la stratégie de France Télécom constituent un des exemples les plus emblématiques. Dès lors, à quoi bon ? D'autant que certains syndicalistes ont même souligné un risque d'institutionnalisation, voire de collusion de ces administrateurs salariés avec la direction de l'entreprise. Les choses sont restées en l'état depuis plus de vingt ans.

Aujourd'hui, la composition des organes sociaux des entreprises est de nouveau interrogée, dans un contexte différent de la prise de pouvoir des salariés sur leur entreprise. L'absence de dividendes et la prééminence du projet de l'entreprise sur le profit qui caractérisent le

mouvement de l'économie sociale, des SCOP et des mutuelles ne constituent pas véritablement une voie alternative pour transformer le capitalisme. Ses pratiques différentes du modèle dominant justifient pourtant qu'il soit soutenu et puisse diffuser ses valeurs, que nous partageons très largement dans l'ensemble des entreprises dites classiques.

En revanche, trois raisons de fond amènent à repenser d'une façon nouvelle la question de la composition et du fonctionnement des conseils de direction. La première est liée à la montée en puissance du concept de RSE. Si elle est un agent social à part entière, alors l'entreprise ne peut plus rester la propriété exclusive de ses actionnaires. Le gouvernement de l'entreprise doit garantir la prise en compte équilibrée des intérêts et un arbitrage optimum entre les logiques financière, sociale, environnementale et économique. En février 2011, le rapport sur l'Etat social de la France⁶¹ montre que la performance économique et la performance sociale vont de pair, et que la gouvernance joue un rôle primordial dans la maximisation conjointe de ces deux performances.

La deuxième raison découle de la première. L'arbitrage ne peut être éclaté selon les différents acteurs. Les dirigeants pourraient se satisfaire de discuter des logiques économiques et financières avec les actionnaires, des logiques sociales avec les représentants syndicaux des

61. ODIS, *L'Etat social de la France*, La Documentation française, février 2011.

salariés, des questions environnementales avec les ONG, puis procéder seuls aux arbitrages. Or, pour que leur efficacité soit optimale, l'ensemble des parties prenantes doit débattre dans une unité de lieu et d'action, celle de l'organe social. Enfin, troisième raison, la crise a montré que la transparence des décisions doit être sensiblement améliorée pour que l'indépendance des membres des conseils de direction soit garantie vis-à-vis du président de l'entreprise, et pour que des dérives imputables à des solidarités de corps ou de promotion soit évitées (particulièrement en matière de rémunérations). L'idéal démocratique et républicain, comme le souci de la performance dans le temps, appelle aujourd'hui à assurer, à côté de la représentation des actionnaires, une représentation minimale des salariés dans les instances qui discutent la stratégie de l'entreprise et contrôlent sa mise en œuvre.

Cependant, ces raisons de fond ne suffisent pas à lever les obstacles. Elles se heurtent au refus des dirigeants de partager une partie de leur pouvoir. En outre, la présence de représentants salariés dans les instances de direction des entreprises rencontre un intérêt relatif du côté des confédérations syndicales. Certaines sont hostiles à toute implication du syndicat dans des domaines proches de la gestion de l'entreprise. D'autres craignent une institutionnalisation des administrateurs salariés, qui pourraient être déconnectés des préoccupations de l'ensemble des salariés. Comme les entreprises, les organisations syndicales ont des difficultés croissantes à gérer la distance de plus en plus grande qui existe entre la situation et les priorités d'une unité, d'un service ou d'une agence locale avec les évolutions et la stratégie européenne ou mondiale.

Deux voies alternatives à la présence de représentants salariés dans les organes sociaux sont aujourd'hui explorées pour assurer une participation des salariés à la gestion de l'entreprise. La première est celle de l'actionnariat salarié qui, au-delà de 3 %, conduit à une représentation systématique dans les organes sociaux, et dont le fort développement en France constitue une situation atypique en Europe. Cette forme de participation, privilégiée par les entreprises, ne remet pas en cause la répartition du pouvoir entre actionnaires, direction et salariés et contribue à renforcer le sentiment d'appartenance à l'entreprise, notamment pour les entreprises internationales présentes sur les différents continents. Mais elle constitue pour les salariés une double prise de risque : leur emploi, mais aussi leur épargne investie dans les actions de l'entreprise, dépendent de sa bonne santé économique. C'est pourquoi elle reste aujourd'hui combattue par les syndicats de salariés.

La seconde piste, à laquelle réfléchissent certains syndicats, est liée à la réforme des institutions de représentation du personnel, objet d'une délibération sociale ouverte en 2009. Il s'agit de donner au comité d'entreprise les moyens d'anticiper les évolutions de l'entreprise et d'y réagir dans le cadre d'une procédure d'information-consultation renouée, en amont de la présentation des comptes aux organes sociaux. L'idée est-elle de faire du comité d'entreprise le lieu d'élaboration de la stratégie de l'entreprise ? Il paraît difficile de réserver l'élaboration de la stratégie et les décisions de gestion aux partenaires sociaux de l'entreprise, quand les investisseurs sont des actionnaires de plus en plus actifs et interventionnistes sur les politiques des entreprises. Elle

ne permet pas de pallier l'absence de représentants des salariés dans le conseil d'administration ou le conseil de surveillance, où la stratégie est débattue et validée *in fine*.

Problématique en France, la présence participative des salariés dans les organes sociaux est pourtant une composante du modèle européen. Des règles légales ou conventionnelles existent en effet dans dix-sept des vingt-sept pays de l'Union européenne pour organiser la présence de représentants salariés dans les conseils d'administration ou les conseils de surveillance, sous des formes nationales diverses. Elle est assez générale en Scandinavie et dans les pays germaniques, à travers les conseils de surveillance, avec une participation minoritaire ou paritaire dans le cas de la codétermination en Allemagne. Dans les pays latins, cette participation est plus ténue. Cependant, la Confédération européenne des syndicats a réaffirmé, dans une résolution d'avril 2011, la nécessité d'assurer la participation des représentants de salariés dans les organes sociaux. Un statut de société européenne a été défini par le règlement et la directive du 8 octobre 2004, qui ont été transposés en droit français en 2005. L'adoption de ce statut, qui permet de simplifier les procédures juridiques incombant aux entreprises, rend obligatoire une négociation sur l'implication des salariés, dont leur représentation dans les organes sociaux, en laissant à l'entreprise le libre choix du système dual avec conseil de surveillance et directoire ou de l'unique conseil d'administration. Ce statut est aujourd'hui souvent mis en œuvre par des entreprises allemandes, et leurs filiales nationales diffusent ce mode de gouvernance dans des pays qui l'ignoraient totalement, comme le Royaume-Uni. La convergence en Europe d'un modèle de

gouvernance d'entreprise, pourtant décisive dans la construction d'une Europe sociale plus affirmée, est tout sauf évidente.

Outre les trois raisons fondamentales présentées plus haut, des arguments plus économiques existent. D'après une étude rapportée par la Confédération européenne des syndicats⁶², la participation de représentants des salariés s'avère plutôt favorable à la compétitivité. Elle oblige en effet les dirigeants d'entreprise à rechercher le consensus avec les représentants du personnel et à les convaincre de la justesse de leurs projets, d'où une plus forte adhésion des salariés à la stratégie de l'entreprise et une plus grande cohésion. La crise a aussi montré qu'en France, les entreprises de l'économie sociale aux dispositifs systématiques de participation des salariés à la gestion de l'entreprise résistent davantage aux difficultés et ont eu tendance à éviter les erreurs de stratégie des entreprises classiques. Enfin, la présence de représentants du personnel dans les instances de direction constitue un mécanisme de défense bien plus efficace contre les OPA hostiles que l'actionnariat salarié, comme le montre la situation allemande.

Une réforme en profondeur de la gouvernance d'entreprise

Le panorama européen incite à réformer profondément la gouvernance de l'entreprise. La forme duale de gouvernement d'entreprise, avec conseil de surveillance et directoire, est celle qui semble aujourd'hui le plus à même de répondre au défi de la démocratie

62. Vitols, S. (2005), "Prospects for Trade Unions in the Evolving European System of Corporate Governance", ETUI, Report n° 92.

et de l'efficacité. Elle permet en effet de distinguer les fonctions de direction opérationnelle et stratégique et les fonctions gardiennes du sens qui fonde les missions et le projet de l'entreprise. Au directoire, la proposition de la stratégie et sa mise en œuvre à travers la direction opérationnelle de l'entreprise. Au conseil de surveillance, la discussion et la validation de la stratégie à moyen/long terme et le contrôle de sa mise en œuvre. La participation de représentants des salariés et des parties prenantes les plus concernées au sein du conseil de surveillance assure que le projet et les pratiques de l'entreprise sont bien articulés avec l'intérêt général et les besoins qui s'expriment dans la société. Ce modèle dual de gouvernance est surtout utilisé en France comme une facilité de répartition transitoire des pouvoirs lors d'une succession. Pour s'assurer que son départ ne va pas remettre en cause sa stratégie et ses choix, le PDG sortant devient le président du conseil de surveillance et continue de chaperonner son successeur, nommé président du directoire. Puis, lorsqu'il s'est résolu à quitter la scène de l'entreprise, c'est-à-dire quand le nouveau s'est affranchi progressivement de sa tutelle et a repris, dans les faits, la totalité du pouvoir, il quitte le conseil de surveillance, qui disparaît avec lui pour en revenir à un conseil d'administration.

La diffusion de la forme duale de gouvernance constitue sans aucun doute l'aspect le plus ardu de la réforme à engager, bien davantage que la présence d'administrateurs salariés ultra minoritaires au sein de conseils d'administration contrôlés par le PDG et ses amis d'enfance. Contraignant le dirigeant à partager le pouvoir, il s'oppose en effet en France à la sacralisation du pouvoir que nous a léguée l'histoire et qui, sur le terrain de la gouvernance, structure notre culture nationale. Or,

seul le modèle dual permet de ne pas confondre au quotidien le pouvoir de décider (qui doit rester du ressort de la direction) et celui d'énoncer le juste ou le bien (qui doit prendre en compte de manière équilibrée les intérêts des différentes parties prenantes).

Plusieurs solutions sont possibles pour assurer sa diffusion en France. Une loi contraindrait à retenir obligatoirement cette forme juridique pour les sociétés anonymes dépassant une certaine taille. On pourrait également opter pour des avantages fiscaux incitatifs. D'autres outils permettent de réguler le rapport de l'entreprise à la société et la façon dont elle contribue à l'intérêt général, comme les agences de notation extra-financière. L'utilisation de leurs évaluations sociales et environnementales peut servir de base à certaines politiques en matière de fiscalité des entreprises ou d'orientation des investisseurs. Dans notre conception d'une entreprise davantage au service de la société, il est urgent d'imaginer une nouvelle régulation des relations entre donneurs d'ordres et sous-traitants, comme nous l'avons fait dans le chapitre 2 de cette partie. Ces relations ne sont régies que par le code du commerce et les négociations commerciales menées par les services achats des premiers.

Une nouvelle culture sociale et professionnelle

Aidés par les attentes plus marquées de la société, les dirigeants d'entreprise prennent progressivement conscience que la performance sociale est un élément essentiel de la performance globale de l'entreprise.

Les questions sociales dépassent de plus en plus la conception « statutaire » classique : salaires, contrat de travail et protection sociale pour englober le bien-être au travail, le développement des compétences, la diversité des origines et des talents, l'articulation entre vie professionnelle et vie privée, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le système de relations sociales dans l'entreprise doit désormais s'inscrire dans l'enveloppe plus large du dialogue social international, à l'échelle européenne surtout, mais de plus en plus à l'échelle mondiale. Plus des trois quarts des accords cadres internationaux conclus sur les droits sociaux ou la RSE, entre une direction d'entreprise et une fédération syndicale mondiale, sont le fait d'entreprises d'Europe continentale. Cela dessine un mode de gouvernance spécifiquement européen. Les politiques de développement humain dans les grandes entreprises doivent désormais être menées à l'échelle mondiale, qu'il s'agisse de management, de partage de l'expertise et de l'innovation, de mobilité professionnelle, sous peine de favoriser les délocalisations.

Evoluer vers une culture des relations sociales et professionnelles plus internationale et plus coopérative ne revient pas à nier les divergences d'intérêts fondamentales entre direction et salariés. Mais la mobilisation des salariés est un impératif commun aux directions et aux partenaires sociaux. Autour de ces politiques de développement humain, il n'est plus possible de s'en tenir à des pratiques de confrontation. Les salariés ne le supportent plus, les représentants syndicaux étrangers ne le comprennent pas et la compétitivité de l'entreprise, donc l'avenir des emplois, appelle à coopérer. Le développement de la confiance constitue

le premier enjeu d'une nouvelle culture qui commence à se mettre en place. La reconnaissance, à tous les échelons, de la place du travail humain nous semble un préalable car elle ouvre la porte à celle des salariés eux-mêmes. C'est pourquoi nous avons proposé de donner à tous les salariés un droit d'intervention sur les conditions quotidiennes de leur activité professionnelle.

Cette proposition va dans le sens des recherches entamées par la CFDT depuis son dernier congrès tenu à Tours en 2010, autour de sa démarche « Agir sur le travail ». Une dynamique similaire est engagée à la CGT, qui parle de développer un pouvoir d'agir sur le travail et relève les situations de travail dans lesquelles les salariés sont empêchés de bien travailler. Pour être appliqué, ce droit d'intervention exige le développement de pratiques syndicales plus participatives, fondées sur un contact direct avec chacun des salariés pour connaître ses difficultés et ses besoins. Nécessairement, il conduira également à favoriser l'autonomie des managers pour que l'initiative des salariés sur leur travail ne conduise pas au rejet systématique de leurs propositions par manque de moyens et de capacité à décider. Les pratiques managériales font aujourd'hui l'objet d'un nombre d'études et de séminaires considérable. Cette reconnaissance du travail et ce droit d'intervention des salariés constituent bien le socle d'un nouveau pacte social dans l'entreprise⁶³.

Ces évolutions viennent toutefois bousculer certains aspects fondamentaux de notre culture nationale, qu'il faut dépasser. Il s'agit de

63. Rapport d'information n° 227 (2010-2011) sur « la prospective du pacte social dans l'entreprise », déposé au Sénat par les sénateurs Joël Bourdin et Patricia Schillinger le 18 janvier 2011.

la conception sacralisée du pouvoir, que nous avons déjà évoquée, et qui donne lieu à des pratiques managériales très hiérarchiques ; de notre histoire sociale, très conflictuelle, ainsi que de la nature révolutionnaire et idéologique du syndicalisme français. Ce dernier a longtemps représenté les salariés dans la posture d'une avant-garde éclairée et en construisant les revendications à partir d'une analyse générale liée à son projet de société, à laquelle il fallait amener les salariés à adhérer. Cette logique doit être inversée. Il s'agit de partir des aspirations individuelles et diverses des salariés pour élaborer ensuite des revendications collectives et faire œuvre de cohésion sociale autour de projets communs.

La négociation collective pourrait prendre davantage la forme d'une démarche de coconstruction avec les représentants des salariés, comprenant une phase de diagnostic partagé. Certains accords de prévention des risques psychosociaux récents montrent que cette évolution est possible et souhaitable. La pratique habituelle qui consiste à définir au sein des directions le résultat de la négociation, puis à engager un consultant pour le vendre aux salariés s'avère de plus en plus obsolète, même si elle reste très dominante.

Tel est le contexte conceptuel et le sens des mutations engagées qui permettent d'analyser et d'évaluer la pertinence des différentes mesures prises récemment et des propositions qui ont émergé depuis plusieurs années sur le terrain de la démocratie sociale⁶⁴.

64. Rouilleault, H., *Où va la démocratie sociale ?*, Editions de l'Atelier, 2010 ; Bianco, J. L. *et alii*, *Entreprise et démocratie sociale : pour une nouvelle approche*, Fondation Jean Jaurès, février 2011 ; Rouilleault, H., 2012-2017 : *Renforcer la négociation collective et la démocratie sociale*, Terra Nova, septembre 2011.

Sur le plan des règles et de la législation, le champ de la démocratie sociale a été depuis cinq ans le théâtre de plusieurs lois importantes. La loi Larcher de janvier 2007 sur la modernisation du dialogue social a introduit de nombreuses dispositions nouvelles, notamment l'obligation pour le gouvernement de consulter les partenaires sociaux et de leur proposer de négocier avant de légiférer en matière sociale, ou la procédure de l'agenda social. Puis la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale a réformé les règles de représentativité des organisations syndicales de salariés en les fondant sur les résultats des élections professionnelles. Elle reprenait en grande partie les dispositions d'une déclaration commune entre certaines organisations syndicales et patronales. Elle a aussi défini les règles de validité des accords collectifs, qui doivent désormais recueillir la signature d'organisations syndicales représentant plus de 30 % des voix aux dernières élections professionnelles correspondant au champ d'application de l'accord. Les conséquences de la nouvelle législation s'appliqueront en matière de représentativité au 1^{er} janvier 2013.

Si l'impact de ces évolutions légales et réglementaires n'est pas encore complètement connu, nul ne songe aujourd'hui à revenir en arrière (hormis les organisations qui pourraient perdre leur représentativité nationale) et beaucoup veulent aller plus loin. La loi d'août 2008 a en effet été l'occasion pour la majorité en place de dénaturer l'accord passé entre les partenaires sociaux en matière de temps de travail. Il est donc nécessaire de préciser, par exemple, les modalités de transcription législative des accords conclus entre partenaires sociaux, quand les pouvoirs publics leur ont demandé de

négocier sur un domaine précis. Le Parlement devrait être libre de pouvoir refuser la transcription dans la loi mais, lorsqu'il l'accepte, la transposition législative devrait respecter les termes de l'accord négocié.

Il y a aussi lieu de réfléchir à l'excès de réglementation qui marque dans notre pays les relations entre les partenaires sociaux. Ce poids légal et réglementaire conduirait plutôt à les déresponsabiliser, au contraire de ce qui se passe en Allemagne et en Europe du Nord. Par exemple, face à la crise, les acteurs sociaux allemands ont pris la décision de négocier des accords limitant les hausses de salaires mais protégeant l'emploi, ce qui a été favorable à un redémarrage plus rapide de l'activité, et au final a permis un chômage plus faible et une reprise salariale plus forte. En France, en revanche, il a fallu plus de vingt ans après la directive européenne de 1989 sur le stress au travail, plusieurs drames et un plan d'action gouvernemental d'urgence pour enclencher un processus de négociation général dans les entreprises. Gilbert Cette et Jacques Barthélemy ont proposé⁶⁵ d'accorder aux partenaires sociaux un droit de négocier des accords dérogatoires à la loi ou à la convention de branche, à condition toutefois que ce droit nouveau s'exerce dans le respect de normes sociales fondamentales (Constitution, directives européennes, convention OIT) et que les accords conclus aient un caractère majoritaire, dans le cadre des nouvelles dispositions liées à la représentativité des organisations. Cette proposition mérite d'être étudiée et discutée. La prise en compte des mutations du champ social suppose

65. Cette, G., Barthélemy J., *Refonder le droit social*, Edition poche du CAE, 2011.

que la négociation collective obligatoire et les missions des institutions de représentation du personnel s'ouvrent à de nouveaux domaines dans l'entreprise : la formation professionnelle, les restructurations, la gestion des contrats de sous-traitance, les politiques de responsabilité sociale. Ce dernier champ, qui concerne la performance globale, économique, sociale, et environnementale, permet de regrouper plusieurs thèmes connexes, et ainsi de donner plus de force à la négociation collective dans l'entreprise. De la même façon, il est urgent d'étudier le regroupement des instances de dialogue social au triple niveau des groupes, des entreprises et des établissements, permettant de combiner instance unique et respect des prérogatives syndicales. La négociation engagée par les partenaires sociaux doit aboutir et être suivie d'effet.

Au-delà de l'entreprise, plusieurs mesures sont de nature à renforcer la démocratie sociale. Le regroupement des sept cents branches professionnelles, quand l'Allemagne n'en compte qu'une quinzaine, est urgent. Le développement de négociations territoriales, en matière d'emploi ou de formation professionnelle, en lien avec l'action des collectivités territoriales, par exemple, inciterait sans doute au regroupement de certaines branches nationales, trop faibles pour faire face à cette territorialisation. La représentation des salariés des petites et moyennes entreprises, soit la moitié des travailleurs en France, doit se mettre en place à travers des commissions paritaires interentreprises par bassin d'emploi, avec mandat de négociation défini à l'échelon de la branche. Il s'agit d'un impératif majeur si l'on souhaite réguler les conditions sociales de la sous-traitance et favoriser son efficacité, son excellence et sa compétitivité.

Enfin, plusieurs syndicats ont revendiqué que soit inscrit dans la Constitution le principe de la négociation collective ainsi que la légitimité des partenaires sociaux à conclure des accords collectifs. L'affirmation de ce principe et de cette légitimité permettrait de concrétiser l'application du principe de participation des salariés à leurs conditions de travail et d'emploi. La procédure de transposition légale des accords interprofessionnels conclus pourrait également trouver sa place dans cette réforme constitutionnelle. Cette modification constitutionnelle fait aujourd'hui débat, mais elle permettrait de prendre acte du développement de la négociation collective. Au-delà des discussions de philosophie politique sur le rapport entre la loi et le contrat, il est pertinent de souligner que l'affirmation de ce principe revient à souligner la légitimité des salariés à intervenir directement et collectivement sur le contrat social et sur leurs droits. Affirmer le principe de la négociation collective accroît davantage le pouvoir individuel et collectif des salariés face à leur employeur qu'il ne réduit l'emprise de la loi.

AGIR AUX NIVEAUX EUROPEEN ET MONDIAL

Europe : de la gouvernance libérale au gouvernement économique fédéral

Une refonte des institutions européennes, une redéfinition du rôle des banques centrales et une remise en ordre plus globale du système financier européen sont à l'ordre du jour. La crise de 2008 est née des errements du système financier mondial. Par le biais du défaut de la Grèce, dont la contribution au PIB communautaire ne dépasse pourtant pas 2 %, elle s'est prolongée par une crise des dettes souveraines. Ce n'est pas la solidité économique de l'Europe qui est en cause, mais son fonctionnement. C'est souvent durant les crises que l'on peut mener des réformes institutionnelles. Saisissons cette opportunité. Selon nous, la meilleure issue pour la zone euro passe par le triptyque euro-obligations, fédéralisme budgétaire, monétisation de la dette.

La résolution de la crise grecque : un cas d'école qui a mis à l'épreuve le fonctionnement financier de l'Europe

Seule, la Grèce ne pourra pas honorer le remboursement de sa dette publique. En théorie, trois solutions existent pour préserver l'intégrité de la zone euro et prévenir des conséquences plus graves. La première aurait vu la Banque centrale européenne (BCE) acheter la dette grecque. La mutualisation au sein de la zone euro aurait coupé court à toute pression des marchés financiers. Cette solution n'était

cependant pas disponible : le traité de l'Union européenne (qui ne prévoit pas le défaut d'un Etat) l'interdit.

La deuxième solution voit la Grèce restructurer sa dette, c'est-à-dire la déprécier fortement. Les créanciers (banques grecques et européennes, particuliers, fonds d'investissements – notamment français) ne sont que partiellement remboursés. Rappelons que, fin 2009, la dette publique grecque avoisinait 400 milliards d'euros, 80 % étant détenus par des non-résidents, dont 50 milliards par des banques françaises et allemandes. Le système bancaire européen est alors davantage fragilisé et la crédibilité de l'euro est menacée. Les dirigeants européens ont en partie emprunté cette voie, obtenant que les banques renoncent à 21 % de la valeur faciale de leurs créances, chiffre porté à 53,50 % au sommet du 26 octobre 2011. En corollaire, les banques sont fortement recapitalisées. Investisseurs privés et Etats sont-ils quittes pour autant ? Non. Les premiers spéculent sur un défaut du Portugal, de l'Espagne, de l'Italie et se « remboursent » via des taux plus élevés sur des dettes bien plus importantes que celle de la Grèce. A l'automne 2011, la France n'est plus épargnée : malgré le « triple A » dont le gouvernement a fait un enjeu politique, notre Trésor public se finance avec un taux de 1 % supérieur à celui allemand. Surtout, il serait dangereux de penser que la solvabilité des banques compense le risque de défaut d'un Etat.

La troisième voie est plus acceptable d'un point de vue économique et s'appuie sur la création du Fonds européen de stabilité financière (FESF). Concrètement, l'Europe émet des dettes qui présentent les meilleurs gages de solvabilité, parce que garanties par les

pays du cœur de la zone euro (Allemagne, France, Pays-Bas...), pour prêter aux pays en difficulté à de faibles taux d'intérêt. Ce transfert de garanties n'est pas gratuit pour les pays du cœur de la zone euro : un relèvement du taux d'intérêt demandé à leur propre dette va s'ensuivre.

Le cas de la Grèce et des autres pays dits « périphériques », Irlande, Portugal, Espagne, voire Italie, renvoie à un problème beaucoup plus grave qu'un besoin d'ajustement technique : il s'agit d'un découplage global des économies à l'intérieur même de la zone euro ; d'une crise systémique. Pourtant, les réponses apportées depuis deux ans ont été formulées à la fois dans l'urgence et avec le sentiment que le temps arrangerait les choses face à cette crise d'ajustement. Elles ont souvent consisté à additionner les bouquets d'aides conjoncturelles. Cette approche conduit à une impasse, puisque le refinancement de ces pays passe nécessairement par l'Europe. L'été 2011 a également marqué les limites de la gouvernance économique européenne à dix-sept membres. Les décisions prises lors du sommet de l'Union européenne le 21 juillet dernier ont dû attendre la mi-octobre pour être ratifiées par l'ensemble des pays. Ce temps institutionnel est bien loin de celui du monde financier. Or, ceci est préjudiciable à la cohérence des décisions prises, car un tel temps de réaction fait craindre pour les marchés des situations beaucoup plus dégradées. Les processus de décision sont trop lents.

L'Europe au milieu du gué

La crise des dettes souveraines a néanmoins conduit à se rapprocher de ce que François Mitterrand appela le premier un gouvernement économique européen, notion reprise par Angela Merkel

avec l'accent mis à la fois sur le renforcement des règles de discipline budgétaire et l'existence de mécanismes de contrôle. Lors du sommet franco-allemand d'août 2011, une dimension politique est apparue avec la proposition d'un conseil des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro, se réunissant deux fois par an. De même, en septembre 2011, Jean-Claude Trichet a parlé de la création d'un « gouvernement confédéral avec un ministre des Finances pouvant assurer l'ensemble de la gouvernance au sein de la zone euro et imposer telle ou telle décision ». Reste cependant à associer le Parlement européen et les parlements nationaux à ce processus, et surtout à doter ces nouvelles structures de moyens financiers propres.

Les principes de mutualisation financière que refuse le traité de Lisbonne ont été contournés de fait. La BCE a acheté – certes sur le marché secondaire et non lors de premières émissions – des obligations souveraines ; le FESF a été créé et doté de 440 milliards d'euros. Ce fonds doit être remplacé, au milieu de l'année 2012, par un « Mécanisme européen de stabilité » (MES). Le changement de dénomination montre que les institutions financières ont bien vu la nécessité de ne plus penser en termes de « facilités » mais de mécanisme permanent.

Selon quelle logique ce mécanisme fonctionnera-t-il ? Pour le moment, le parti pris semble écarter l'idée de créer un institut d'émission des euro-obligations, et donc de se substituer aux banques centrales des pays aux dettes non liquides (Grèce, Portugal, Irlande). Il s'agirait plutôt de créer une « superstructure de marché » qui serait composée de banques européennes dites de premier rang, capables de prendre ou de

refinancer des emprunts de ces pays aux côtés du MES et de la BCE. Cette logique pousse le capital financier représenté par les banques « dominantes » à prendre le contrôle de la régulation financière européenne, et donc indirectement à mettre en place un contrôle suprétatique sur la dette des Etats. C'est la solution qui avait été retenue lors de la crise financière de 1933 avec la création de la Fed, d'une part, et la recapitalisation des cinq banques leaders de marché de l'époque (dont, déjà à l'époque, Morgan et Citibank). Cette approche n'est pas compatible avec un marché ouvert et accessible à tous, au service du financement des investissements productifs et de la croissance et soumis au contrôle des pouvoirs publics. On s'interrogera de la même manière sur le renforcement des moyens du FESF dessiné au sommet européen du 26 octobre 2011, prévoyant l'arrivée de capitaux tiers à côté de fonds publics européens – ce qui ne garantit d'ailleurs même pas que les 1 000 milliards d'euros annoncés seront réunis.

Pour écarter ces dérives majeures, déterminons-nous clairement sur le rôle de la BCE, et plus généralement sur la régulation financière de l'« eurosystème », qui devra devenir un écosystème. Ce rôle doit prendre le pas sur toute notion de partage de risque entre le public et un privé caractérisé par de super banques soi-disant ultracapitalisées. Retenons les leçons de la crise !

Vers le gouvernement économique européen : un rôle nouveau pour la BCE

La banque centrale américaine, la Fed, a une priorité : la croissance. Elle finance le Trésor et injecte des liquidités. La Chine fait

de la parité de sa monnaie une arme stratégique. La Banque centrale européenne, quant à elle, a reçu un seul mot d'ordre : la stabilité des prix. C'est une facette du paradigme néolibéral d'ajustement structurel, de libéralisation des marchés et de politique de la concurrence comme fin en soi. A la raison idéologique (que reconduit la « stratégie 2020 ») s'ajoute une raison institutionnelle non négligeable : c'est un moyen d'action commode pour un échelon communautaire dépourvu d'instruments (fiscalité, politique budgétaire...). La Commission vérifie des normes et des critères uniformes (déficit budgétaire, dette/PIB...), la BCE pilote à vue le taux d'intérêt, l'œil rivé sur l'inflation.

Il existe des marges de manœuvre. La discipline des finances publiques est évidemment nécessaire, mais la consolidation des budgets des Etats n'est ni une fin en soi, ni la solution pour que l'Europe retrouve une dynamique de croissance. La dette publique et le déficit d'ensemble de la zone euro sont raisonnables et meilleurs qu'aux Etats-Unis. En ce sens, le bien-fondé d'intégrer dans la Constitution la devenue fameuse « règle d'or budgétaire » n'est pas avéré, car elle empêcherait toute marge de manœuvre. La Banque centrale européenne ne devrait plus seulement lutter contre les tensions inflationnistes, mais aussi superviser le crédit et les risques macroéconomiques en veillant à l'optimisation des taux de croissance économiques et à l'harmonisation des politiques économiques au sein de la zone euro.

La possibilité d'émettre des obligations européennes a été débattue au cours de l'été 2008. Malgré les refus allemands et français, nous considérons qu'elle est nécessaire et inéluctable. La BCE ne peut

refinancer perpétuellement les déficits publics de l'Espagne et de l'Italie, et le FESF n'a pas la taille suffisante pour prêter à ces deux pays. Dès que l'on assistera à une nouvelle aggravation de la crise, ou lorsque la BCE limitera son programme de rachat, il faudra en arriver à cette création. Les simulations réalisées confèrent à cette euro-obligation un rating de AA+ selon la méthode de Standard & Poors. Cela signifie que l'Europe pourrait emprunter à dix ans en payant un taux d'intérêt à peine supérieur (0,2 %) à celui des placements sans risque de référence. L'émission d'obligations européennes ouvre la possibilité de monétiser la dette (émettre des euros pour rembourser de la dette), c'est-à-dire d'avoir une réelle politique monétaire. Cette dernière étape vers la souveraineté économique européenne se conçoit après un accord politique qui fixera un nouveau mandat pour arbitrer entre croissance, stabilité financière et inflation et qui garantira un nouveau cadre d'indépendance à la BCE.

Le besoin de politiques économiques plus convergentes conduira à des avancées politiques

La fameuse question dite du « passager clandestin » (éventualité d'un pays qui, se sachant protégé, laisse filer son déficit) se résout par la mise en place d'une sorte de bonus malus appliqué à chaque Etat en fonction de sa capacité à réduire son déficit et sa dette publique. Les différents taux sont alors encadrés selon une logique qui n'est plus dictée par la seule spéculation, comme on le vit aujourd'hui pour certaines dettes souveraines. Au-delà, la contrepartie des financements publics par obligations européennes réside dans un contrôle, au niveau communautaire, des budgets des Etats membres, par exemple par un

examen des projets de lois de finance ou une surveillance du crédit. Il est naturellement possible que les critères budgétaires soient différents d'un Etat à l'autre. Avec ce fédéralisme budgétaire, l'obligation de débattre des choix effectués au niveau des Etats membres et de rendre des comptes aux parlements nationaux et européens est accrue. La question pourrait être posée d'un impôt direct européen, venant se substituer aux dotations des Etats membres pour alimenter le budget européen : cela créerait un lien de responsabilité entre contribuables et exécutif communautaire dont l'Union a besoin.

Sortir de la crise par le haut, de façon structurelle, passe par une réelle convergence des politiques économiques et budgétaires. Il s'agit bien de viser un édifice politique plus intégré avec de véritables mesures de soutien entre les pays de la zone euro. L'enjeu consiste à créer une solidarité entre les Etats afin d'éloigner le spectre du risque systémique, au plan européen, de la contagion de la Grèce. Ainsi, il faut repenser une partie des institutions européennes à partir d'une nouvelle forme d'intégration. Au moment où émerge un peu partout le mouvement des « indignés », le débat public et la réappropriation populaire de l'idée européenne seront indispensables.

D'un point de vue plus politique, on ne peut pas maintenir une gouvernance à dix-sept pour la zone euro. Il faut raisonner sur des bases nouvelles, comme le propose François Hollande : « Deux cercles concentriques de pouvoir différencié seront distingués. Les pays fondateurs, en premier lieu, autour de la France et de l'Allemagne, qui devront définir les tâches de l'avenir et conduire la marche ; l'ensemble

des pays adhérents, ensuite, qui participent selon leur choix à la politique commune. » C'est dans ce cadre institutionnel nouveau que se mettraient en place les politiques de relance budgétaires.

Pour installer ces progrès dans le fonctionnement politique et économique de l'Union européenne, les Etats concernés négocieront un changement du traité de Lisbonne. Un point nous paraît incontournable, et même non négociable : la réforme de la politique européenne de la concurrence. Levons les obstacles à une grande ambition dans le champ de la recherche, de l'enseignement et de la production, à des concentrations désirables, à des aides d'Etat qui préparent l'avenir. Quittons l'Europe de la concurrence, oublieuse des enjeux de compétitivité et d'emploi, pour entrer dans une Europe prête à faire valoir ses atouts dans l'économie mondiale.

Donner à l'Union européenne les moyens de passer à l'offensive commerciale et industrielle

Nous estimons nécessaire, comme nous le proposons précédemment (chapitre 6, deuxième partie) de rétablir la souveraineté économique européenne, sans tomber pour autant dans le piège du protectionnisme et de la fermeture du marché européen, la « forteresse Europe » redoutée lors de la mise en place du marché unique en 1986-1993. A cette fin, il s'agit d'agir sur le front de la concurrence externe et interne à l'Union en ouvrant très rapidement des négociations avec les autres Etats membres et en s'appuyant sur une stratégie d'alliance avec ceux d'entre eux disposant encore d'une base industrielle forte ou/et d'une volonté de la développer. L'Allemagne, mais aussi les Pays-

Bas, la Belgique, la Suède, la Finlande, la Pologne, la République tchèque, l'Espagne et l'Italie pourraient constituer le socle de cette majorité de progrès. Le Royaume-Uni, au vu du poids de son industrie financière, aurait également vocation à y participer, si toutefois ce pays sait faire preuve du pragmatisme éclairé qui a toujours fait sa force.

Au plan externe, il conviendrait ainsi prioritairement de convaincre nos partenaires européens, et en premier lieu l'Allemagne, de la nécessité d'introduire dans les règlements européens (plutôt que dans les traités) une clause d'exception au droit de la concurrence, sur une durée limitée dans le temps, pour les secteurs stratégiques de l'Union. Ces secteurs coïncideraient avec ceux qui font l'objet de coopérations renforcées entre les États membres ; ils pourraient concerner l'agriculture comme l'industrie, au sens large du terme. Un groupe opérationnel commun créé au sein de la Commission européenne⁶⁶ aurait la responsabilité de mettre en œuvre et d'évaluer les projets prioritaires industriels lancés dans ce cadre, en bénéficiant du soutien financier de la BEI et des fonds souverains européens nationaux ou territoriaux. Ce point essentiel constitue une condition sine qua non du maintien d'un appareil productif concurrentiel, compétitif et indépendant en Europe.

Toujours pour compenser les distorsions de concurrence externe et les fermetures de sites industriels appelées à se multiplier avec

66. Voir deuxième partie, chapitre 6.

l'intensification de la crise économique, la France pourrait, avec l'appui des États précités, demander à la Commission européenne d'engager un audit de modernisation du fonds européen d'ajustement à la mondialisation ainsi qu'une augmentation de ses moyens budgétaires correspondant aux besoins identifiés. Il est essentiel pour la crédibilité de l'Union et pour sa popularité qu'elle puisse disposer de moyens opérationnels significatifs dans ce domaine. Il importe aussi que l'Europe fasse preuve de moins de naïveté et de plus de combativité dans la défense de ses intérêts et la promotion de son savoir-faire. C'est là tout le sens de notre proposition⁶⁷ d'une directive communautaire sur les investissements étrangers dans l'Union, comme de celle sur la refonte du cadre juridique des appels d'offres européens sur la base du principe de réciprocité.

Au plan interne, un processus similaire impliquerait de relancer l'harmonisation fiscale européenne engagée sur la TVA, tout en l'élargissant aux autres prélèvements fiscaux pesant sur les entreprises, en particulier l'impôt sur les sociétés, pour lequel un taux minimal et un taux maximal pourraient être fixés au plan de l'Union. Pour limiter les distorsions de concurrence interne, la France pourrait mobiliser une majorité d'États membres afin d'harmoniser au plan européen le droit des OPA.

67. *Ibid.*

Les leviers pour agir au niveau mondial

Rapprocher les acteurs internationaux pour humaniser l'économie

Pour rapprocher les standards sociaux et environnementaux mondiaux en agissant sur le front douanier, normatif et technologique, la France et l'Union européenne ont tout intérêt à développer les liens entre les grands forums internationaux et les structures décisionnelles multilatérales, comme le G8 et le G20, dont les sujets sont souvent communs mais dont la sensibilité varie en fonction d'intérêts stratégiques propres. Les variations des cours des matières premières touchent ainsi davantage les pays du Sud que ceux du Nord. A l'inverse, la mise en place d'un socle de protection sociale minimal au plan mondial préoccupe plus les pays développés que les grands émergents. Ces préoccupations doivent converger pour parvenir à des compromis équilibrés et à des progrès majeurs dans la régulation de la croissance mondiale et la mise en place progressive d'un nouveau modèle de production.

La politique des petits pas s'avère dans ce domaine plus efficace et payante que la stratégie des coups de gueule et des effets de manche. Mieux vaut aborder en catimini un sujet qui fâche que de braquer et d'humilier en public des interlocuteurs qui estiment que les efforts doivent être partagés et que les pays industrialisés disposent d'un temps d'avance et d'un avantage technologique structurel leur permettant de respecter des standards sociaux et environnementaux plus élevés.

La clé du succès tient dans la phase préparatoire des grands sommets internationaux et dans les conversations de couloir en marge de ces réunions. Les réunions de travail informelles et les relations interpersonnelles sont essentielles. Le facteur humain fait partie intégrante de la technicité des négociations internationales, il ne doit pas être négligé. La fameuse arrogance française, souvent décriée par nos partenaires, doit absolument être corrigée. Pour réussir, il nous faut soutenir avec humilité nos thèses et écouter les idées, projets et expériences venus d'ailleurs en les reprenant à notre compte s'ils s'avèrent efficaces et conformes à nos principes. Cette stratégie de convergence des priorités de structures internationales cousines doit être appliquée partout où elle semble nécessaire et possible. Elle doit l'être entre l'OMC et l'OIT, ou l'OMC et l'ISO, pour que le commerce international prenne davantage en considération les questions environnementales et sociales qui contribuent à améliorer la productivité du travail à moyen terme ou faussent la concurrence internationale. Mais ce doit être également le cas entre l'OMC et le G20, pour que ce dernier s'empare de la relance des négociations commerce multilatérales ou, a minima, qu'il contribue au développement des accords commerciaux interrégionaux. C'est vrai aussi du G20 et de l'OIT, afin que le socle de protection sociale abordé au sommet de Cannes prenne de plus en plus corps.

Ces efforts n'auront de sens et d'efficacité que s'ils associent la sphère politique à la société civile. La participation à ces négociations des organisations non gouvernementales (ONG, associations, fondations, syndicats, fédérations professionnelles...) à la représentativité avérée est

donc essentielle, et l'écoute systématique de leurs demandes et de leurs attentes est importante. Elle nécessite non seulement des efforts de communication des Etats, mais également une formation spécifique des fonctionnaires et des négociateurs internationaux. La détermination de l'intérêt général planétaire, qui coïncide avec un rapprochement par le haut des standards sociaux et environnementaux, passe aussi par là. Cette prise en considération des demandes et des expériences menées à bien par la société civile peut également se développer grâce à la notation RSE, abordée précédemment, des entreprises et des Etats.

Pourquoi ne pas parvenir ainsi à un accord de Bâle IV intégrant le calcul de ratios financiers, sociaux et environnementaux dans la présentation du bilan des banques et des entreprises ? Pourquoi ne pas conditionner la certification des comptes des Etats et des entreprises à la production des informations nécessaires à l'établissement de ces ratios ? Un monde où les acteurs publics et privés de l'économie internationale seraient évalués en fonction de ces critères ne pourra être que différent et meilleur.

Renforcer la présence française dans les institutions internationales et communautaires

Cet effort implique que la France, à l'image du Royaume-Uni, de l'Espagne ou de l'Allemagne, joue sans naïveté sa propre partition dans les relations internationales. Il lui faut s'en donner les moyens, tout en les mutualisant lorsque ses intérêts convergent avec les autres membres de l'Union européenne ou lorsqu'une position commune européenne parvient à se dégager. Une présence renforcée, française mais aussi

européenne, dans les institutions multilatérales (OMC, OIT, ISO, en particulier) et les ONG stratégiques, autrement dit dans les lieux de décision, permettrait de rapprocher les standards sociaux et environnementaux mondiaux. Cette présence ne doit pas se limiter à l'obtention de postes élevés dans la hiérarchie de ces structures ; elle doit concerner l'ensemble de leur ligne hiérarchique, en amont et en aval des décisions. En amont pour les préparer, les orienter, en particulier via la rédaction de spécifications techniques, l'élaboration de propositions juridiques ou la définition d'un cadre statistique conforme à la vision française et européenne ; en aval via la validation et la promotion de ces éléments de cadrage, mais aussi, si nécessaire, leur inflexion ou leur abandon. Dans cette perspective, un effort de formation des fonctionnaires et des négociateurs français et européens sans précédent est nécessaire. Il faut en effet leur faire prendre conscience des spécificités du dialogue avec les pays émergents et mieux comprendre ces partenaires/adversaires de la mondialisation.

Mieux valoriser les carrières de ceux qui participent à ce mouvement est également indispensable. Trop souvent, le passage des fonctionnaires par des fonctions internationales reste considéré par les gestionnaires de ressources humaines comme éloigné des réalités nationales et le retour en France s'avère très difficile. Il ne donne le plus souvent lieu à aucune valorisation, ni financière, ni fonctionnelle. Le règne du chacun pour soi et de la débrouille s'applique en la matière, ne laissant d'autre choix que d'enchaîner les postes internationaux pour ne pas perdre d'argent, ni d'intérêt dans ses fonctions, ou de ne passer par la case internationale qu'en début ou en fin de carrière, sauf à

travailler dans des administrations dont cette thématique multilatérale ou européenne constitue le cœur de métier. Il en résulte un cloisonnement de la pensée, un faible renouvellement des cadres internationaux et une dévalorisation des carrières internationales. Les managers publics doivent prendre davantage en considération le caractère stratégique des ressources humaines dans la défense et la promotion des positions françaises et européennes. A cette fin, des parcours types fléchés de fonctionnaires et de négociateurs français dans les institutions clés de la mondialisation doivent être définis et mis en œuvre. L'enchaînement de fonctions, par exemple à l'OMC, puis l'OIT ou l'ISO, ou encore dans les directions bruxelloises traitant des questions commerciales et normatives, doit être privilégié, tout en maintenant un contact régulier entre ces nationaux en poste à l'étranger et leurs administrations ou structures d'origine et en facilitant les allers-retours en France sur des postes de premier plan. C'est au fond aussi une stratégie d'intelligence économique et sociale qu'il s'agit là de déployer.

Cette stratégie doit également concerner l'Union européenne, où les enjeux sont similaires pour la France. Là encore, il s'agit de placer des hommes et des femmes à des postes stratégiques pour rapprocher l'Union européenne et l'OIT, pour rééquilibrer la politique de concurrence au profit d'une véritable politique de la production communautaire, harmoniser la fiscalité des entreprises des États membres, optimiser la gestion des mutations industrielles et du fonds européen d'ajustement à la mondialisation, réformer le droit des OPA ou élaborer puis mettre en œuvre une directive sur les investissements étrangers dans l'Union européenne.

L'Europe a le devoir d'assumer sa puissance économique majeure pour faire valoir ses vues dans la mondialisation. Et c'est davantage à Bruxelles qu'à Paris ou dans d'autres capitales européennes que se concentrent les moyens pour y parvenir. C'est donc là que les meilleurs fonctionnaires doivent être prioritairement orientés, tout en conservant un lien avec la France. Cette stratégie sans complexe n'est pas nouvelle. Elle est appliquée avec succès depuis des décennies par certains États membres pour bloquer la construction de l'Europe politique, la ralentir et limiter l'Union européenne à une zone de libre-échange. Il s'agit désormais de l'appliquer à notre tour pour relancer la construction européenne, en lui conférant les atouts de la souveraineté et de l'indépendance économique et politique.

Développer la francophonie et s'appuyer sur elle

Pour être pleinement efficace et effectif, ce changement dans notre action au plan global doit s'accompagner d'un souci constant de promotion d'un modèle de pensée français et francophone, fondamentalement différent du modèle dominant anglo-saxon ou de la pensée chinoise ou indienne. La mondialisation ne doit ainsi pas nous conduire à abdiquer nos spécificités, mais au contraire à les revendiquer et à les faire partager, sans arrogance et sans mépris des autres cultures. Il s'agit d'enrichir notre patrimoine intellectuel et culturel, tout en conservant les fondamentaux. Et c'est bien là notre tradition, comme l'illustre l'évolution de la langue française depuis le IX^{ème} siècle, constituée d'apports successifs. La poursuite de l'affirmation de la pensée et de la langue françaises au plan international ne relève pas

que d'un l'attachement sentimental, elle est un facteur essentiel de puissance politique et économique, un élément de différenciation positif dans la mondialisation.

L'usage d'une langue n'est pas neutre et entraîne avec lui tout un bagage implicite de raisonnements, de connexions spécifiques, d'expressions, de sentiments ; une sorte de mélodie scandant un rythme et des notes faites d'un vocabulaire priorisant le concret ou l'abstrait, d'une syntaxe et d'une grammaire rustiques ou raffinées, de leurs exceptions et subtilités. La France ne doit donc pas abdiquer son âme en délaissant sa langue, base même de la créativité des Françaises et des Français, mais aussi de toutes celles et tous ceux qui s'expriment en français. C'est un défi de « languodiversité », de plurilinguisme qu'il nous faut relever de façon résolument offensive pour sortir de la pensée unique véhiculée par la « globlangue ». Nous ne manquons pas d'atouts pour cela, alors que le monde compte 220 millions de francophones⁶⁸, que la langue française est apprise et parlée sur les cinq continents, notamment grâce au réseau des Alliances françaises présent dans plus de 130 pays, que le français est la langue officielle de vingt-neuf Etats et de trois gouvernements et qu'il constitue, après l'anglais et l'allemand, la troisième langue de publication sur internet.

Les francophones, principalement présents en Afrique, mais aussi en Amérique du Nord, sont d'ailleurs souvent plus soucieux que les

Français eux-mêmes de promouvoir la culture et la pensée françaises. Le rayonnement de la France, le maintien et l'amplification de sa puissance économique et politique, mais surtout la promotion de sa vision universaliste issue des Lumières et différente de la tradition anglo-saxonne, passent par la relance de la francophonie. Les marchés de demain se situent en Afrique, comme les Chinois ou les Brésiliens l'ont bien compris. Capitaliser sur la présence ancienne et les liens particuliers unissant la France et l'Afrique doit donc constituer l'une de nos priorités géostratégiques, alors que la population de ce continent va considérablement augmenter au XXI^{ème} siècle, y faisant passer le nombre de francophones à un demi-milliard en 2050.

Les progrès de la scolarisation, essentiels pour le développement et la diffusion du français, participent à cet effort en Afrique subsaharienne. De même, le Maghreb et le Machrek ne peuvent pas être négligés, pas plus que la péninsule indochinoise. Il s'agit de mettre en place davantage de projets communs permettant un codéveloppement partagé. Notre coopération industrielle et commerciale avec le Québec peut aisément prendre de l'ampleur. La collaboration scientifique et culturelle avec tous ces Etats et aires géopolitiques ayant le français en partage passe aussi par la mise en place de dotations budgétaires conséquentes des universités pour la diffusion internationale des publications des chercheurs de toutes disciplines en français et dans au moins deux autres langues. Elle implique aussi le soutien aux outils permettant de promouvoir la recherche en français et dans d'autres langues que l'anglais (portail « Savoir en partage », site HAL – Hyper articles en ligne, revue scientifique européenne Research-eu).

68. *La Langue française dans le monde 2010*, Observatoire de la langue française, Nathan, 384 p.

Cette stratégie de promotion de la culture et de la langue françaises doit également comporter une dimension commerciale et juridique. De ce point de vue, les pouvoirs publics pourraient vivement encourager les chefs d'entreprises français à privilégier l'usage de notre langue à l'étranger, à chaque fois que cela est possible. Il va de soi aussi que la pratique des réunions intégralement en anglais dans les entreprises localisées en France, alors même que les locuteurs présents sont très majoritairement français ou francophones, voire le sont tous, n'est pas acceptable. Enfin, il serait nécessaire d'instaurer une obligation législative, pour les entreprises publiques ou privées localisées en France ou françaises situées à l'étranger, de signer au moins une version en français de tout contrat conclu par elles, afin d'en assurer la validité pleine et entière. L'exportation de notre langue doit ainsi accompagner l'exportation de nos produits et de nos services.

Développer notre empathie envers le reste du monde

Cette relance de la francophonie ne doit pas pour autant conduire la France au repli identitaire, mais s'accompagner d'une stratégie d'enrichissement de la culture grâce à des échanges intensifs et à une ouverture accrue aux autres modes de pensée. Il s'agit d'être en empathie avec nos interlocuteurs des autres pays industrialisés et des pays émergents, ainsi que des pays en développement, tout en affirmant nos spécificités.

Et le moyen de communication permettant de développer cette empathie demeure sans conteste la langue de l'autre. La maîtrise accrue d'au moins deux, voire trois langues étrangères, s'avère indispensable

dans le monde actuel. Si depuis vingt ans des progrès ont été accomplis en France dans ce domaine, grâce au développement des stages à l'étranger et des échanges linguistiques, l'enseignement des langues dans notre pays demeure particulièrement archaïque et manque de moyens. Les pratiques pédagogiques actuelles privilégient encore la maîtrise de l'écrit à celle de l'oral, ainsi qu'un vocabulaire abstrait plus que celui lié à des situations concrètes de la vie quotidienne. La logique de la sanction de l'erreur plutôt que celle de l'encouragement à la créativité reste également prédominante dans cet enseignement.

Il faut donc inverser ces tendances et mettre en œuvre une politique résolue de maîtrise orale et écrite des langues étrangères. A cet égard, l'Etat pourrait faire évoluer le système actuel de bourses pour l'étendre au financement, dès le collège, de séjours linguistiques à l'étranger pour les élèves les plus modestes. Un plan de développement de la formation continue des enseignants de langues étrangères pourrait être également lancé, tandis que la construction de laboratoires de langues dans tous les établissements secondaires publics serait encouragée, en collaboration avec les conseils généraux. La coopération linguistique pourrait être également relancée avec notre premier partenaire commercial et politique qu'est l'Allemagne, en fixant pour objectif d'ici à 2025 un doublement du nombre de locuteurs franco-allemands de chaque côté du Rhin. Un effort similaire pourrait être entrepris avec l'Espagne, en mettant rapidement en place l'équivalent de l'AbiBac franco-allemand.

Cet effort d'ouverture nécessite enfin une connaissance accrue des principaux modes de pensée dominants actuels, pour mieux nous en imprégner et les contrer ou les contourner lorsque c'est nécessaire. L'enseignement des langues devrait ainsi comporter un volet culturel, historique et institutionnel plus important, en particulier dans l'enseignement supérieur. C'est ainsi que nous pourrions mieux civiliser la mondialisation tout en nous civilisant davantage nous-mêmes.

CONCLUSION

Créer le bien-être de demain avec les ressources d'aujourd'hui

Fin 2011, l'Europe, et la France avec elle, entre en récession. Les coupes budgétaires renforcées, décidées au même moment par tous les États, commencent seulement à produire leurs effets réducteurs de croissance, et menacent notre continent d'un décalage conjoncturel lourd de conséquences. La demande mondiale va rester soutenue, mais nous n'en profiterons pas.

Qui récompensera la prise de risque dans une perspective de long terme ? Qui soutiendra la jeunesse qui veut s'investir dans des projets généreux ? Qui cherchera à maîtriser la transition vers une économie de la qualité ? Le marché ? Peut-on y croire dans le contexte actuel ? Non, il faut une autre ambition, des actions plus ciblées et moins timorées, mais surtout de la réflexion pour trouver les moyens d'une autre croissance. C'est l'objet des grandes orientations que nous avons

proposées dans cet ouvrage, qui s'efforce d'offrir une vision renouvelée du modèle productif de la France de demain.

La réduction des déficits : un impératif à atteindre dans une stratégie d'ensemble

La consolidation de nos finances publiques constitue bien sûr un impératif. Mais sa réussite requiert trois conditions. D'abord, le rythme et la répartition de l'effort doivent être dosés, pour ne pas ruiner les perspectives de croissance à moyen terme, sans lesquelles aucun investissement d'avenir risqué ne sera entrepris. A cet égard, l'Europe et la France devraient tirer davantage les enseignements de la longue phase de « croissance molle » qu'a suscitée l'obtention des critères de Maastricht au milieu des années 1990. Ce contexte a sclérosé l'investissement privé. Il a également accéléré le processus de désindustrialisation au moment même de la déferlante des TIC, qui a dopé l'industrie de nombre de pays développés en dehors de la zone euro. Les dégâts furent irréversibles.

Ensuite, la zone euro doit traiter au plus vite la crise de liquidité qui rationne le crédit privé et le financement des Etats, sans quoi l'absence de ressources sapera les investissements à rendement différé qui forgent la compétitivité de demain. Enfin, les pays européens qui cherchent à réduire leur déficit doivent restructurer leurs dépenses en faveur des facteurs d'une croissance durable de manière simultanée, sans quoi nous nous condamnons à une décennie perdue, avec son cortège de crises et d'antagonismes sociaux.

La stratégie franco-allemande de sortie de la crise, avec un gouvernement français qui ne cesse de faire de l'Allemagne l'alpha et l'oméga de sa réflexion et de son action, risque malheureusement de faire date au titre des erreurs historiques lourdes de conséquences. Le duo Sarkozy/Merkel a réussi, par ses désaccords et son incompréhension de la crise, à transformer la région financièrement la plus équilibrée du monde en zone monétaire précaire et en espace de production particulièrement fragilisé.

Un dangereux duo franco-allemand à la barre

Quelle est la raison de cette déroute ? La consolidation rapide des finances publiques a été préférée à une consolidation crédible et graduelle. Le paradoxe est qu'en voulant convaincre les opérateurs de marché, la zone euro a ainsi perdu un peu plus de sa crédibilité. La crispation des marchés sanctionne en effet avant tout les problèmes induits par la décélération de la croissance. Les marchés ont bien saisi la dangereuse fuite en avant dans laquelle se sont engagés les pays européens, où la décélération de la croissance conduit à intensifier la rigueur budgétaire et détériore en retour toujours plus les perspectives d'activité.

Les Européens doivent traiter sans ambiguïté la crise de liquidité qui paralyse le financement des projets longs. Or, malheureusement, c'est à une crise d'insolvabilité que répondent prioritairement les Etats aujourd'hui. Ce faisant, ils sacrifient la croissance sur la base d'un diagnostic qui est loin d'être établi. L'Europe a certes avancé dans le

traitement d'urgence de la crise. Elle peine en revanche à offrir des solutions institutionnelles crédibles à moyen terme, notamment dans le domaine de la gouvernance. La zone euro ne pourra pas faire beaucoup plus longtemps l'économie d'une pratique réellement coordonnée de ses politiques macroéconomiques et structurelles et d'une gouvernance renouvelée.

L'instrument de garantie et de mutualisation des risques que constitue le Fonds européen de stabilité financière (FESF) représente indéniablement une avancée nécessaire. Mais ce dispositif défensif est loin d'être suffisant. Il peut même, si l'on s'en tenait à l'état actuel des choses, devenir un instrument de propagation systémique des risques. La crise ne tiendra pas dans un cocktail simple qui mélangerait une dose de FESF et une dose de règle budgétaire renforcée. Le Fonds européen de stabilité financière constitue en définitive un gigantesque dispositif de titrisation du risque souverain. La zone euro fait en effet le pari que l'ingénierie financière sera à même de transformer en triple A des titres adossés à de la dette dégradée, et garantie par des pays eux-mêmes dégradés ou risquant de le devenir rapidement. Or c'est bien cette illusion qui a fait plonger la finance en 2007-2008. En considérant ce phénomène isolément, cela signifierait que la zone euro cherche à résoudre la crise de la dette avec les armes qui ont précipité la crise de 2007.

A défaut de bâtir rapidement un marché des Eurobonds, seule la Banque centrale européenne peut mettre un terme aux distorsions exagérées qui affectent les taux pratiqués sur la dette souveraine de certains pays européens. Il ne s'agit nullement de renouer avec un

financement monétaire des déficits publics en tant que pratique habituelle, mais de mettre en œuvre de manière appropriée des interventions exceptionnelles de « prêteur en dernier ressort » correspondant à une crise de liquidité d'une ampleur elle-même exceptionnelle.

Les actions appropriées à court terme dans le champ de la finance et du pilotage macroéconomique sont indispensables pour préserver le potentiel d'innovation de nos économies. Ce potentiel est fortement dépendant des performances macroéconomiques de court et moyen terme. On ne peut, contrairement à la doxa gouvernementale française du jour, produire de la rigueur aujourd'hui et préserver les moteurs de la croissance à long terme. Les deux problématiques ne sont malheureusement pas dissociables. La technologie offre certes des opportunités qui peuvent renforcer la croissance à long terme. Mais elle ne constitue pas un levier sur lequel on peut agir de façon totalement discrétionnaire. La stabilité, la bonne gestion des risques macroéconomiques sont le creuset des choix d'investissement tournés vers des horizons longs.

Agir sur le court terme en fonction d'objectifs de long terme

La consolidation des comptes publics est certes compatible avec une préservation, voire une relance des moteurs de la croissance à long terme, par des politiques structurelles et des investissements d'avenir

ciblés. C'est bien ce que préconise cet ouvrage. Mais ne nous leurrions pas : les délais de réaction associés à ces deux types d'orientation ne sont pas les mêmes. L'effet de la rigueur budgétaire joue à horizon d'un an, alors que celui des politiques structurelles est beaucoup plus étalé. Durant la période de transition, les marchés connaîtront une forte volatilité si les parades appropriées ne sont pas mises en place. Cette instabilité et la déperdition de croissance occasionnée peuvent surtout compromettre le long terme en dépit du volontarisme des acteurs publics. Même si l'Etat préserve ou adopte une posture volontariste sur les investissements d'avenir en temps de crise, il le fera à fonds perdus si la croissance est sinistrée sur un horizon de deux à cinq ans.

L'articulation entre les politiques de court, moyen et long terme constitue donc un enjeu de premier plan. Rétablir un environnement macroéconomique et financier stable représente un préalable indispensable pour favoriser la prise de risque. Encore ne faut-il pas se tromper de stratégie à court terme. Les arbitrages d'aujourd'hui sont décisifs pour préserver et développer la force de frappe productive de la France et des différentes régions européennes.

Un projet global de développement

Enfin, la mise en œuvre simultanée d'une politique de croissance constitue une nécessité pour crédibiliser l'objectif de soutenabilité de nos finances (publiques comme privées). C'est vers cette double urgence, et afin de construire un autre avenir que celui que l'on nous

prépare aujourd'hui, que se tournent toutes les orientations proposées dans cet ouvrage : un investissement humain plus créatif, une économie de la qualité et non plus de la facilité, une énergie mieux utilisée, une vision de long terme pour les services publics, une nouvelle dynamique pour les territoires, enfin un centrage de la sphère financière sur les richesses réelles pour une mondialisation au service du progrès commun des peuples.

Le financement d'une politique de la croissance est possible, même dans un contexte de consolidation budgétaire dosée. Tout d'abord, une politique de financement des facteurs de la croissance à long terme s'appuie sur un cofinancement public/privé. Dans cette optique, l'Etat a pour rôle premier de susciter le maximum de leviers en faveur de la créativité et de l'innovation. Ensuite, l'épargne privée reste abondante en France, même en plein cœur de la crise. L'enjeu est de la mobiliser sur les projets à fort rendement collectif. Ce constat permet à nouveau de souligner à quel point il est important de juguler la crise de liquidité qui bloque le bon fonctionnement de l'intermédiation financière à court terme. Mobiliser cette ressource suppose aussi une visibilité de long terme et des incitations réelles, pour que les agents privés investissent dans le cycle productif, seule condition pour créer des emplois et de la croissance. Ce sont cette visibilité, ces incitations que nous décrivons ici. Il s'agit par exemple de protéger le développement des PME qui innovent ou qui veulent exporter, ou encore de pénaliser par l'impôt le placement financier des bénéficiaires.

Inscrire les politiques publiques dans la durée et stabiliser leurs instruments – normes, taxes, aides, régulation, etc. – dans une logique productive nouvelle est au cœur de la démarche présentée ici. Par « gouverner différemment », nous entendons que les modes de gestion doivent cesser d'emprunter des habillages de circonstance, et que des impératifs de retour sur investissement alliant des critères financiers et sociétaux doivent être fixés. Ainsi, par le big bang des territoires que nous proposons, ceux-ci seront en mesure de conduire eux-mêmes leurs projets, avec comme effet direct et tangible des règles du jeu plus claires et des risques minorés pour l'investisseur privé.

De même la restructuration des recettes et des dépenses de l'Etat et l'introduction, aux côtés des budgets de financement et d'investissement, d'objectifs de gestion intégrant les externalités que sont les performances écologique, sociale et sociétale, vont permettre l'approche d'une nouvelle croissance, plus forte, plus solide et à caractère non inflationniste.

Notre projet contient également nombre de mesures de redistribution, par exemple concernant les charges sociales ou l'énergie, qui participent d'une fiscalité plus juste et plus efficace. Ces deux attributs travaillent ensemble pour la relance. Quand on dispose d'un revenu inférieur à 1 600 euros par mois – c'est le cas d'un Français sur deux –, les premières améliorations du budget favorisent la consommation de biens et de services largement produits en France. Promouvoir une offre de qualité en regard de ces besoins apporte un second facteur clé de notre prospérité future. S'attaquer sérieusement à la précarité énergétique rend

socialement acceptable une fiscalité de l'énergie qui reflète les enjeux écologiques et dynamise des filières industrielles. Le gisement est en fait considérable. Le bouclier fiscal a coûté près de 10 milliards d'euros par an, tandis que les modalités de calcul de l'impôt sur les sociétés continuent à offrir quelque 40 milliards aux grandes entreprises, et que l'on a estimé à plus de 50 milliards d'euros, presque 3 % du PIB, les dépenses fiscales et les niches sociales d'efficacité nulle ou faible⁶⁹.

L'ensemble de notre propos intègre bien entendu le cadre européen. Il ouvre néanmoins au niveau national une perspective qui se démarque en profondeur de l'idéologie qui a prévalu chez les promoteurs du bouclier fiscal. La situation d'ensemble de la zone euro, en termes de déficit ou d'endettement public, est certes grave, mais elle n'interdit pas une gestion dynamique de l'endettement. La succession de « sommets de la dernière chance » donne une faible visibilité et une maigre confiance aux Français et aux marchés investisseurs. En devenant rapidement une vraie puissance économique et financière, qui émet ses Bons du Trésor et ouvre les objectifs de sa politique monétaire, l'Europe retrouvera des marges de manœuvre.

Finalement, la nécessité urgente de relancer la croissance dans notre pays et celle de consolider les comptes publics sont compatibles. Il en reste une troisième : mettre en débat les orientations pour réindustrialiser notre pays au service de l'emploi et de la réduction des inégalités.

69. Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, sous la présidence d'Henri Guillaume, juin 2011.

COLLECTION DIRIGEE PAR GILLES FINCHELSTEIN
ET LAURENT COHEN

ISBN :978-2-36244-039-7

© EDITIONS FONDATION JEAN-JAURES

12 CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS

www.jean-jaures.org

Réalisation : REFLETSGRAPHICS
Achevé d'imprimer par l'imprimerie A.Trois

MARS 2012

Réindustrialisation j'écris ton nom

Lejaby, Photowatt, Petroplus... Des patrons du CAC 40 appelés au secours pour quelques sauvetages médiatisés... Est-ce devenu l'horizon de notre industrie ? Derrière une crise de la finance, notre pays subit une crise sans précédent de la production, aux effets délétères sur l'emploi et la croissance.

Comment faire de la production le levier majeur d'une stratégie de développement pour notre pays ? En mettant en œuvre un ensemble d'orientations nouvelles et puissantes. En construisant un nouveau mode de gouvernement. En mobilisant l'ensemble des acteurs. En agissant aux niveaux européen et mondial.

Issu des réflexions d'un groupe de travail animé par Jean-Louis Levet, cet ouvrage propose un renouvellement profond du modèle de production de la France, sans lequel il n'y a guère d'avenir possible.



Jean-Louis Levet

Economiste, spécialiste des questions industrielles et d'entreprises.

FRANÇOIS ANDABRE, DOMINIQUE BIDOU, CÉCILE CHAVEL, MARC DELUZET,
DAVID DORNBUSCH, LAURENT GIRARD, LAURENT JOUDON, FRANÇOIS LIVEL,
PHILIPPE MOATI, JEAN-PIERRE MOUSSY, FRANCK PAOLI, OLIVIER PASSET,
DAN STEINFELD, JEAN-NOËL VIEILLE.



ISBN : 978-2-36244-039-7
12 €