

Le discours de la réforme systémique

Le Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective (rebaptisé *France Stratégie*) a remis fin juin au Président de la République la dense synthèse de l'exercice sur lequel il travaille depuis un an : *Quelle France dans dix ans ? Les chantiers de la décennie*. Si l'exercice intellectuel, appuyé sur une mobilisation pluraliste des avis d'experts et d'acteurs, est de qualité, l'usage qui pourra en être fait pour nourrir en pratique l'agenda social et politique est incertain.

Un exercice de prospective sociétale

L'exercice mené par *France Stratégie* explore des pistes de réforme systémique sur la base d'un effort de diagnostic et de prospective d'ambition sociétale. L'analyse comme les propositions entendent transcender les clivages politiques en fournissant, sur un mode très cartésien, un « discours de la réforme » que puissent s'approprier les acteurs politiques et sociaux dans leur diversité : la France souffrirait, depuis de nombreuses années, d'une succession de réformes partielles et parfois contradictoires, qui pèchent par manque d'efficacité mais dont l'accumulation finit par créer un effet de fatigue sur le corps social. La litanie des réformes des retraites depuis 1993, les allers et retours des mesures fiscales sont emblématiques. Il conviendrait de rompre avec cette pusillanimité de l'action publique, pour mettre sur pied une séquence soigneusement ordonnée de réformes complémentaires, dont l'ensemble fasse système. Pour *France Stratégie*, le séquençage doit prendre en compte des critères politiques, en ordonnant opportunément des réformes à rendement immédiat, générique, de longue portée. Mais l'habileté politique ne dispense pas d'une conscience stratégique qui permette à l'ensemble des acteurs d'inscrire les échéances dans leur propre agenda.

L'exercice est suffisamment copieux pour qu'il ne soit pas possible, dans les limites d'un billet, de rendre compte de manière équilibrée de l'ensemble de son apport. Ce billet se limite donc à jeter un regard partiel sur quelques aspects importants du diagnostic et des propositions. Au rapport de synthèse s'ajoute en effet une série de rapports thématiques (l'ambition européenne ; la confiance dans le modèle républicain ; la réconciliation de l'économie et du social ; le développement responsable ; le redressement économique). La culture des indicateurs et du *benchmarking* marque l'exercice : un document, *Repères pour 2025*, présente un jeu de trente-trois indicateurs quantifiés, regroupés en huit objectifs génériques. L'amélioration proposée à horizon de dix ans pour chacun de ces indicateurs consiste à vouloir rejoindre le groupe des meilleurs pays pour l'indicateur considéré ou à améliorer l'indicateur dans une proportion plus ou moins arbitraire. Les bonnes intentions de nombre d'objectifs ne peuvent être que partagées : diviser par trois le nombre de « décrocheurs », diviser par deux l'illettrisme chez les adultes. Mais le relatif arbitraire de leur quantification et la cohérence de l'ensemble qu'ils forment laissent interrogatif, dès lors que l'exercice ne prétend pas être de l'ordre d'une planification opérationnelle des ressources allouées à ces objectifs.

Le cumul des difficultés structurelles appelle des réformes d'ordre systémique

Trois aspects de l'analyse (de nature plus problématique que définitive) sont à souligner, car ils sont au cœur des incertitudes de l'indécise sortie de crise :

- L'intensité des mutations technologiques et de leurs implications sociétales va de pair avec l'interrogation quasi-existentielle sur les perspectives de croissance : de telles perspectives sont-elles encore d'actualité, voire même désirables ? La réalité des changements techniques

ne semble plus équivaloir, comme par le passé, à des gains de productivité nourrissant à la fois la croissance et le bien-être. Le rapport propose d'échapper à ces dilemmes par la qualité de la croissance, évaluée, là-aussi, par un jeu de sept indicateurs (du degré d'artificialisation des sols à la dette publique nette).

- La tendance à la mondialisation va de pair avec la fragmentation des espaces, source de conflictualités locales : la connectivité généralisée et harmonieuse n'est pas spontanée. L'Europe est concernée à double titre : dans son environnement proche, comme le montrent les conflits sur ses pourtours oriental et méditerranéen ; en son sein, dès lors que des territoires déconnectés des métropoles dynamiques sont « largués ». La capacité de l'action publique à générer des « écosystèmes » territoriaux porteurs de développement est cruciale.
- Le décrochage français par rapport à des pays au niveau de développement comparable est observable sur une série de variables distinctes : revenu par tête et productivité ; investissement en équipements productifs ; performances éducatives ; dépenses (privées surtout) de R&D ; performances à l'exportation. Sans avoir l'obsession du *benchmarking*, le cumul de ces décrochages est inquiétant et révélateur de problèmes structurels propres à la France. D'autant qu'il s'accompagne du [retour des héritiers](#), c'est-à-dire de la transmission inter-générationnelle réactivée des inégalités. Le traitement conjoint et cohérent de ces difficultés justifie l'effort de réforme systémique.

Vers un système de sécurisation des parcours professionnels ?

Ces évolutions nourrissent la montée inégale des risques qui affectent les personnes sur le marché du travail, qu'il s'agisse des *outsiders* précaires (comme les jeunes peu qualifiés peinant à s'intégrer) ou des *insiders* menacés (les salariés rendus vulnérables par l'obsolescence de leurs compétences au sein d'entreprises vieillissantes). La médiocrité des transitions professionnelles et le manque de renouvellement du tissu productif s'alimentent réciproquement dans le cas français. Il est donc logique que l'ambition de réforme systémique s'attache notamment à l'enjeu de sécurisation des parcours professionnels (SPP). « Doubler le taux de transition annuel des contrats courts vers un emploi stable en France », tombé en-dessous de 20 % dans les années de crise, soit l'un des plus faibles au niveau européen, fait partie des objectifs mis en avant. Une série d'accords et de lois récents fournit des « briques » élémentaires de la SPP, au travers de droits attachés à la personne, dont l'ensemble est cependant loin de la maturité systémique visée. Comme l'a dit Jean Pisani-Ferry, Commissaire général à la Stratégie et à la Prospective, lors du colloque de la chaire de Sécurisation des Parcours Professionnels le 19 juin en discutant une [communication sur la SPP](#), cet entre-deux est inconfortable : l'équilibre de la flexibilisation du contrat de travail individuel par des dispositifs collectifs, accessibles et lisibles, ouvrant l'accès effectif à des droits en matière de mobilité, formation, qualification,... n'est pas acquis.

Le rapport de *France Stratégie* mise sur le développement des comptes personnels, abondés au cours de la carrière pour permettre à la personne d'exercer des « droits de tirage ». Le financement de ces droits suppose des dispositifs adéquats de provisionnement ou de mutualisation, pour être réellement portables. L'accessibilité pratique de ces dispositifs est essentielle. *France Stratégie* propose de systématiser ces comptes (formation, pénibilité,...) en un « compte personnel d'activité », attaché à chaque personne dès la fin de ses études.

Pour passer à une véritable construction systémique, deux ensembles de conditions sont notamment mis en avant par *France Stratégie*:

- La SPP fait interagir de manière nouvelle droit du travail et droit de la protection sociale, puisqu'elle entend étendre celle-ci à la couverture préventive de risques (l'obsolescence des compétences personnelles, la défaillance des transitions professionnelles) jusque-là peu ou mal couverts. Dans une période où l'Etat-providence est soumis à contraintes, la

soutenabilité de la SPP suppose qu'elle puisse effectivement faire preuve de son caractère préventif, source de réduction des coûts du chômage et de l'exclusion. Ce n'est pas indépendant des modalités de financement retenues pour les dispositifs de SPP. Le rapport relaie à cet égard la proposition du Haut Conseil de Financement de la Protection Sociale d'aller en direction d'une progressivité explicite des cotisations sociales, plutôt que d'empiler de manière incohérente les allègements successifs intervenus depuis vingt ans. Il prône aussi une modulation des cotisations supportées par les entreprises, afin de les responsabiliser à l'égard de la qualité des emplois de leurs salariés (en utilisant les malus pour abonder les comptes personnels des salariés les moins favorisés).

- La SPP bénéficierait de la définition d'un socle commun de droits et de garanties collectives à l'échelle européenne (salaires minima, assurance-chômage, formation, reconnaissance des compétences...), protégeant les salariés les plus vulnérables et assurant la mobilité sans dumping social. *France Stratégie* lance donc l'idée stimulante d'un *Acte unique pour le travail*, comme pièce d'un modèle européen bien plus coopératif. On pourra y percevoir le lointain écho d'une proposition formulée en... 1948 par le congrès de la Haye, dont les participants avaient imaginé une Europe du travail, fondant la mobilité des personnes sur la reconnaissance partagée de garanties statutaires et de droits sociaux face aux libertés économiques. Il est temps d'y penser en effet !

Dans tout cela, il y a évidemment matière à confrontation et travail. Jean Pisani-Ferry a présenté en ouverture de la Conférence sociale, le 7 juillet, le rapport *Quelle France à dix ans*, en appelant les participants de la conférence à « voir loin ». On sait que les écueils de court terme ont pesé suffisamment lourd pour amputer la seconde journée de la Conférence de certains participants syndicaux. C'est dire qu'il y a loin de la coupe aux lèvres pour faire de la prospective des réformes une « ardente obligation » partagée, à l'image ce que furent les [Plans des années 1950 à 1970](#). Pour que cette prospective puisse jouer un rôle utile d'orientation des agendas sociaux et politiques, elle a sans doute besoin de dépasser le stade d'un brillant exercice intellectuel, même bien informé, et de s'ouvrir davantage aux problématiques spécifiquement portées par les différents acteurs sociaux, justement pour les aider à trouver la voie de compromis durables. Il faut compléter la prospective par la maïeutique, seconder Descartes par Socrate.