**Débat 5**
**Comment réformer la France ?**

**Patrick Artus**
**Cercle des économistes**

On parle beaucoup de la nécessité des réformes, en particulier en France, mais il nous paraît nécessaire de s'interroger sur la finalité des réformes : quels sont les différents objectifs possibles des réformes ? Parmi les objectifs connus figurent la stimulation de la croissance et le retour au plein emploi. Mais il existe trois objectifs moins connus, moins débattus des réformes : des réformes nécessaires pour répondre aux réformes des autres ; des réformes pour réagir aux évolutions spontanées, endogènes de l'économie ; et enfin, des réformes pour rendre possibles les réformes.

Par ailleurs, nous pensons que la difficulté qu'il y a à faire des réformes vient de ce que les réformes font presque toutes apparaître des gagnants et des perdants (il n'y a pratiquement pas de réformes « gagnant-gagnant »). Donnons quatre exemples de cela dans le cas de la France :
– la réforme du contrat de travail ;
– la réforme de l'État ;
– l'accroissement de la concurrence dans les services ;
– la baisse du salaire minimum.

Comment faire alors pour réformer si les réformes font des gagnants et des perdants ?
Il existe plusieurs pistes :
– faire des réformes « marginales » ;
– associer les réformes pour essayer de faire des réformes groupées « gagnant-gagnant » ;
– racheter les rentes à ceux qui en disposaient lorsqu'elles sont supprimées.

## I. Quels sont les objectifs des réformes ?

• ***Deux objectifs sont bien connus.***
Le **premier** objectif est de stimuler la croissance. Dans le cas de la France, il s'agit :
– d'introduire un nouveau contrat de travail, autre que les contrats très courts et les contrats longs très protégés qui permettent aux entreprises de prendre des risques avec un horizon de 3-4 ans ;
– d'accroître la concurrence, d'ouvrir les professions fermées, afin de créer des emplois et de réduire le prix relatif des services, d'où une amélioration de la compétitivité et du pouvoir d'achat ;
– de réformer les systèmes d'éducation et de formation professionnelle, afin d'améliorer les compétences de la population active, de réduire le *mismatch* entre offres et demandes d'emplois ;
– de réformer l'indemnisation du chômage afin qu'elle incite au retour à l'emploi et que le taux d'emploi augmente ;
– de réformes financières, qui se situent plutôt au niveau européen (par exemple, développement des marchés des obligations d'entreprises pour diversifier leur financement) ;
– de soutenir l'innovation, la montée en gamme ; dans le cas de la France, le besoin essentiel est celui de modernisation du capital des entreprises ;

Le **second objectif** est de revenir au plein emploi, ce qui est différent de l'objectif de stimulation de la croissance ; le retour au plein emploi nécessite essentiellement la capacité à créer des emplois pour les moins qualifiés, d'où :
– la baisse du coût du travail non qualifié ;
– la réforme de la formation professionnelle.
Les politiques adaptées sont alors :

– les politiques de formation, afin d'améliorer l'employabilité des peu qualifiés ;
– la baisse du coût du travail non qualifié, élevé en France (avec le niveau élevé du salaire minimum, avec les 20% de charges sociales des employeurs toujours présents au niveau du salaire minimum).

• ***Trois objectifs sont moins connus et moins débattus.***
Au-delà du retour à une croissance plus forte et au plein emploi, les réformes peuvent avoir des objectifs moins connus.

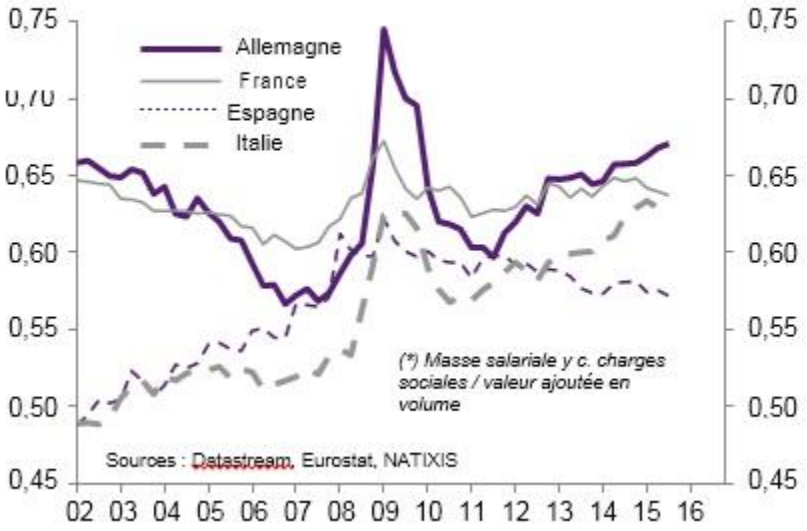
– Les réformes pour répondre aux réformes des autres pays
Dans les économies contemporaines, avec l'excès de capacité mondial dans l'industrie, et encore plus dans les Unions économiques et monétaires, la concurrence par les coûts est devenue très forte. Cela pose la question de la coordination internationale des réformes.

Regardons l'exemple des quatre grands pays de la zone euro. Le fait que l'Espagne ait acquis un avantage de compétitivité lui permet d'avoir une croissance forte de ses exportations, de l'investissement, de l'emploi, ce qui pousse la France à répondre par les mêmes réformes, avec le risque que la non-coordination internationale des réformes d'amélioration de la compétitivité-coût conduise à une dépression excessive des salaires.

– Les réformes pour réagir aux évolutions spontanées de l'économie
Les évolutions économiques spontanées, endogènes peuvent être défavorables : bi-polarisation du marché du travail avec la destruction des emplois intermédiaires (en particulier dans l'industrie) et leur remplacement par des emplois peu qualifiés dans des services peu sophistiqués, qui conduit à l'ouverture des inégalités, aussi au développement des emplois indépendants (auto-entrepreneurs), des emplois dans les start-ups.

Ces évolutions spontanées de l'économie nécessitent des politiques redistributives, les politiques de montée en gamme déjà mentionnées pour limiter la bi-polarisation du marché du travail, des réformes de la protection sociale pour l'adapter à une situation où les emplois non salariés se développent, où les salariés changent souvent de statut ou d'employeur.

**Graphique 3**
**Niveau du coût salarial unitaire du secteur manufacturier**




– Les réformes pour rendre les réformes possibles.

Il faut en effet réfléchir aux réformes qui évitent que les réformes soient bloquées.
Dans le cas de la France, on peut imaginer :
– un changement de l'organisation syndicale ? Les syndicats de branche, et non les syndicats nationaux comme en France, parviennent plus facilement à un compromis avec les employeurs ;
– la consultation directe des salariés (référendum d'entreprise).

• ***Une question de méthode***
Nous avons vu dans le cas de la France :
– des réformes nécessaires (à la croissance, aux créations d'emplois) ;
– des réformes nécessaires mais subies (répondre aux réformes on coordonnées des autres pays, réagir aux évolutions spontanées de l'économie) ;
– les réformes en amont des réformes : celles qui sont nécessaires pour que les réformes soient acceptées.

Mais il ne faut pas oublier les questions de méthode :
– les effets des réformes sont souvent très difficiles à prévoir ; l'expérimentation est donc nécessaire ;
– les réformes (réduction de la protection de l'emploi, ouverture des professions réglementées, réformes fiscales) font des gagnants et des perdants ; comment corriger les effets redistributifs des réformes s'ils sont importants ?
– faut-il un large consensus autour des réformes, ou faut-il les réaliser avec une forte volonté politique ?

**II. Les gagnants et les perdants des réformes : quatre exemples dans le cas de la France**

Notre interprétation de la résistance aux réformes est que les réformes font des gagnants et des perdants, et que les perdants potentiels luttent évidemment pour que les réformes ne soient pas mises en place. Ces résistances sont fortes, comme le montre l'exemple de la France que nous allons utiliser ici et où, avec l'absence de réformes, le chômage structurel s'accroît, le poids des dépenses et de l'emploi publics est très élevé, ainsi que le chômage des peu qualifiés.

• **Réforme du contrat de travail**
En France, une grande majorité des salariés a un contrat de travail à durée indéterminée avec une forte protection de l'emploi, mais une grande majorité des nouveaux contrats de travail (avec forte rotation) sont des contrats temporaires.
La forte protection de l'emploi et l'incertitude sur les coûts de licenciement contribuent au niveau élevé du chômage structurel.

Mais réduire la protection de l'emploi sur les contrats à durée indéterminée :
– serait favorable aux chômeurs et aux salariés ayant des contrats temporaires, qui auraient plus facilement accès aux contrats à durée indéterminée ;
– mais serait défavorable aux salariés ayant aujourd'hui des contrats à durée indéterminée, qui sont ceux qui sont surtout défendus par les syndicats (tableau 4).

Tableau 4
France : structure des nouveaux contrats de travail
(En %)

| | CDI | CDD de plus d'un mois | CDD de moins d'un mois | Total CDD | dont DUE de plus d'un mois |
|---|---|---|---|---|---|
| 2000 | 23,95 | 27,96 | 48,10 | 76,05 | 51,90 |
| 2001 | 24,99 | 26,75 | 48,25 | 75,01 | 51,75 |
| 2002 | 23,36 | 26,25 | 50,39 | 76,64 | 49,61 |
| 2003 | 21,82 | 25,73 | 52,44 | 78,18 | 47,56 |
| 2004 | 19,95 | 25,04 | 55,01 | 80,05 | 44,99 |
| 2005 | 19,44 | 23,43 | 57,12 | 80,56 | 42,88 |
| 2006 | 19,34 | 21,81 | 58,85 | 80,66 | 41,15 |
| 2007 | 18,77 | 21,08 | 60,15 | 81,23 | 39,85 |
| 2008 | 18,15 | 20,60 | 61,25 | 81,85 | 38,75 |
| 2009 | 15,52 | 20,75 | 63,74 | 84,48 | 36,26 |
| 2010 | 15,82 | 20,35 | 63,83 | 84,18 | 36,17 |
| 2011 | 16,38 | 19,92 | 63,70 | 83,62 | 36,30 |
| 2012 | 14,88 | 18,58 | 66,54 | 85,12 | 33,46 |
| 2013 | 13,73 | 17,81 | 68,46 | 86,27 | 31,54 |
| 2014 | 13,11 | 17,28 | 69,61 | 86,89 | 30,39 |
| 2015 | 13,07 | 17,35 | 69,57 | 86,93 | 30,43 |

Le champ couvre l'ensemble des DUE (déclarations uniques d'embauche) adressées aux Urssaf
Sources : ACOSS, DARES

• ***Réforme de l'État***

La France a un poids de dépenses publiques, par rapport à d'autres pays où le secteur public est connu pour son efficacité (Canada, Suède, Allemagne, Pays- Bas), qui révèle la faiblesse de la productivité dans les Administrations Publiques.

Accroître la productivité des Administrations Publiques :

– serait favorable aux salariés du secteur privé (avec la baisse induite de la pression fiscale) ;

– mais serait défavorable aux salariés du secteur public.

• ***Accroissement de la concurrence dans les services***

L'accroissement de la concurrence dans les services, l'ouverture des professions protégées, permettraient de réduire le prix relatif des services.

L'insuffisance de la concurrence dans les services en France est révélée par le niveau élevé des marges bénéficiaires dans les services par rapport à l'industrie alors qu'avec une intensité capitalistique, donc un revenu normal du capital plus faible, les services devraient avoir des marges bénéficiaires plus faibles que l'industrie.

Mais, accroître la concurrence dans les services (déréglementer les professions protégées) :

– est favorable aux consommateurs (avec la baisse du prix des services), à l'industrie (avec la forte consommation de services par l'industrie) ;

– mais est défavorable aux services concernés.

• ***Baisse du salaire minimum***

Le salaire minimum est élevé en France, dans l'absolu et par rapport au salaire médian ce qui contribue au niveau élevé du chômage des peu qualifiés (tableau 1 plus haut).

Mais réduire (ou geler) le salaire minimum :

– serait favorable aux français peu qualifiés sans emploi ;
– mais défavorable aux Français peu qualifiés ayant un emploi.

Les grandes réformes (marché du travail, salaire minimum, réforme de l'État, concurrence accrue dans les services) génèrent toutes des gagnants et des perdants, ce qui explique la difficulté qu'il y a à les mettre en place.

**Comment sortir de cette difficulté ?**

- Faire des réformes qu'on peut appeler « marginales », c'est-à-dire qui s'appliquent aux situations nouvelles mais qui ne sont pas rétroactives.

Par exemple :
– introduire de nouvelles règles pour les nouveaux contrats de travail mais ne pas modifier les contrats de travail existants ;
– réduire le salaire minimum pour les nouvelles embauches des peu qualifiés, mais pas pour les emplois en place.

- Associer des réformes pour en faire des paquets de réformes qui deviennent « gagnant-gagnant ».

Par exemple : s'il y a réduction de la protection de l'emploi, lui associer une réforme du système de formation, de requalification, pour qu'il y ait systématiquement plus de flexibilité et plus de sécurité.

- Lorsqu'il y a hausse de la concurrence, ouverture des professions réglementées, racheter les rentes pour que ceux qui en disposaient ne soient pas lésés.