



FRANCE STRATÉGIE

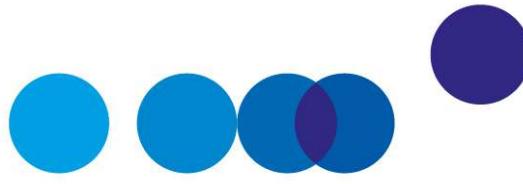
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

RAPPORT

JUIN
2014

QUELLE FRANCE DANS DIX ANS ?

Les chantiers de la décennie



QUELLE FRANCE DANS DIX ANS ?

Les chantiers de la décennie

Rapport au président de la République

Sous la direction de Jean Pisani-Ferry,
commissaire général à la stratégie
et à la prospective



FRANCE STRATÉGIE

Juin 2014

Avertissement

À l'été 2013, le président de la République a demandé au Commissariat général à la stratégie et à la prospective (France Stratégie) d'introduire un séminaire gouvernemental consacré à la France dans dix ans. Le document « Quelle France dans dix ans ? » a ainsi identifié les grandes questions qui se posent à la France à cet horizon.

À l'issue de ce séminaire, le président de la République et le Premier ministre ont souhaité que France Stratégie poursuive la réflexion de façon approfondie sur les enjeux à dix ans pour la France. Ce travail devait se nourrir d'échanges avec les partenaires sociaux et la société civile.

La phase de consultation a mobilisé à l'automne 2013 de nombreux acteurs et adopté des formes multiples : débats publics thématiques, auditions et séminaires de travail, consultations des partenaires sociaux, dialogue avec les Assemblées, débats en régions avec les acteurs locaux, ouverture d'un espace contributif en ligne, sondages, etc. (voir méthodologie en annexe).

À partir de ces échanges et de ses travaux propres, France Stratégie a élaboré une analyse des enjeux essentiels auxquels la société française doit répondre et de leurs implications et avance pour les dix années à venir une série d'orientations prioritaires.

Le présent rapport soumet ces analyses et propositions au débat social et citoyen et à la décision politique.

L'ensemble des travaux ayant alimenté ces réflexions – débats, contributions internes ou externes, annexes quantitatives – est consultable sur le site www.strategie.gouv.fr.

Quelle France dans dix ans ? est le fruit d'un travail collectif qui a mobilisé les équipes de France Stratégie tant pour sa conception et sa rédaction que pour l'organisation des débats.

Ce rapport a été préparé sous la direction de Jean Pisani-Ferry. Les travaux, coordonnés par Selma Mahfouz et Hervé Monange, ont été réalisés, dans le cadre des différents chantiers du projet, sous la responsabilité de Dominique Auverlot, Delphine Chauffaut, Véronique Deprez-Boudier, Géraldine Ducos, Anne Épaulard, Hélène Garner, Christel Gilles, Clémia Godot, Camille Guézennec, Marie-Cécile Naves, Jean-Paul Nicolaï, Mathilde Reynaudi, Natacha Valla (CEPII).

Le rapport a en particulier bénéficié des contributions de Antonn Achiry, Michel Aglietta, Amélie Barbier-Gauchard, Blandine Barreau, Étienne Beeker, Salima Benhamou, Mahdi Ben Jelloul, Claire Bernard, Marine Boisson, Jacky Bontems, Thomas Brand, Nicolas Charles, Pierre-Yves Cusset, Quentin Delpech, Étienne Espagne, Marc Ferracci, Virginie Gimbert, Annick Guilloux, Marie-Pierre Hamel, Mohamed Harfi, Gaëlle Hossié, Noémie Houard, Cécile Jolly, Frédéric Lainé, Benoît Lajudie, Rémi Lallement, Marcel Lepetit, Noël Lethereau Morel, Nicolas Lorach, Guillaume Malochet, Céline Mareuge, David Marguerit, Claude Mathieu, Catherine Merckling, Antoine Naboulet, Sandrine Pauly Aboubadra, Thomas Philippon, Jean-Luc Pujol, Xavier Ragot, Christine Raynard, Aude Rigard-Cerison, Sarah Sauneron, Mouhamadou Sy, Alain Trannoy, François Vielliard.

Joris Aubrespin, Nathalie Balestrière, Pierre Bollinger, Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup, Annie Cury, Didier Cury, Delphine Gorges, Philippe Hellio, Sylvie Hurion, Magali Madeira, Thierry Marro, Didier Millot, Michel Ozenda, Nathalie Quéruel, Jean-Michel Rouillé, Valérie Senné, Danièle Tabary et Julien Winock ont apporté leur soutien à l'organisation des travaux et à l'édition du rapport.

Que soient aussi remerciés tous ceux qui nous ont fait part de leurs remarques et critiques sur les versions antérieures de ce texte.

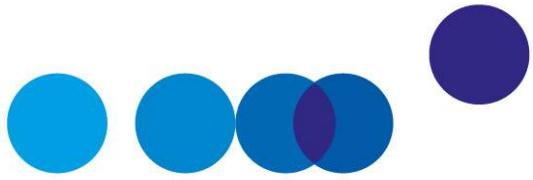
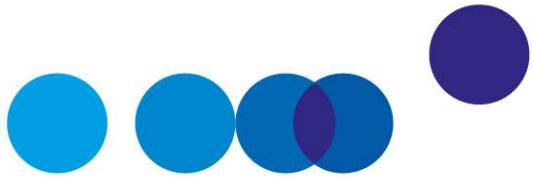


TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| PREMIÈRE PARTIE – DANS DIX ANS | 15 |
| <hr/> | |
| CHAPITRE 1 – LE MONDE EN 2025 | 17 |
| Démographie : certitudes et questions | 17 |
| Les trois enjeux des mutations techniques..... | 18 |
| Une transition entre deux mondes..... | 20 |
| L'action collective à la peine | 23 |
| Pas de démondialisation..... | 25 |
| Une Europe convalescente | 27 |
| Géopolitique : apolarité et multiplicité des sources d'instabilité..... | 28 |
| CHAPITRE 2 – LA FRANCE EN 2025..... | 31 |
| Une France qui fasse à nouveau école | 31 |
| Un des dix pays du monde où l'on vit le mieux | 32 |
| Dans le premier tiers des pays européens pour l'emploi..... | 35 |
| Une République qui unit | 37 |
| L'appétit d'inventer | 39 |
| DEUXIÈME PARTIE CE QUI NOUS ENTRAVE..... | 43 |
| <hr/> | |
| CHAPITRE 3 – ÉTAT DES LIEUX | 45 |
| CHAPITRE 4 – TROP PEU OU TROP DE RÉFORMES ? | 55 |
| CHAPITRE 5 – NOS DILEMMES..... | 59 |
| Quel ciment pour vivre ensemble ? | 60 |
| Avons-nous encore les moyens de notre modèle social ?..... | 63 |
| Renoncer à la croissance ou repenser la croissance ? | 69 |
| Économie abritée ou économie connectée ?..... | 74 |
| Avec ou sans l'Europe ? | 81 |

| | |
|---|------------|
| TROISIÈME PARTIE – NOS OBJECTIFS À DIX ANS | 87 |
| | |
| CHAPITRE 6 – UNE DÉMOCRATIE DE LA CONFIANCE | 91 |
| Réconcilier les citoyens avec leur démocratie | 92 |
| Réformer l'organisation territoriale pour assurer efficacité et responsabilité..... | 94 |
| Promouvoir l'engagement citoyen et social..... | 96 |
| | |
| CHAPITRE 7 – UNE ÉGALITÉ RÉPUBLICAINE EFFECTIVE | 101 |
| Combattre toutes les discriminations | 102 |
| Donner à tous les enfants les moyens de réussir à l'école | 103 |
| Offrir à chacun le droit à une deuxième chance | 105 |
| | |
| CHAPITRE 8 – UN ÉTAT ENTREPRENANT ET ÉCONOME..... | 107 |
| Redonner aux services publics l'esprit de conquête | 109 |
| Ouvrir le service de l'État à tous les talents | 111 |
| Fournir aux citoyens les moyens d'évaluer l'efficacité de tous les services publics et de toutes les politiques publiques..... | 112 |
| | |
| CHAPITRE 9 – UN DÉVELOPPEMENT RESPONSABLE | 115 |
| Réduire la charge financière qui pèse sur les générations futures..... | 116 |
| Découpler croissance et atteintes au climat et à la biodiversité..... | 120 |
| Orienter les comportements vers un développement sobre..... | 123 |
| | |
| CHAPITRE 10 – UNE SOCIÉTÉ DÉCLOISONNÉE ET OUVERTE SUR LE MONDE | 127 |
| Réinvestir dans le savoir et les compétences | 128 |
| Inventer l'entreprise du XXI ^e siècle | 131 |
| Prendre appui sur le développement des métropoles | 134 |
| | |
| CHAPITRE 11 – UNE ÉCONOMIE DU MOUVEMENT | 137 |
| Renouveler les fondements de la croissance | 138 |
| Financer le développement des entreprises | 143 |
| Élargir le socle de notre compétitivité | 145 |
| | |
| CHAPITRE 12 – UN MODÈLE SOCIAL LISIBLE ET INCLUSIF | 149 |
| Viser le plein emploi et construire les nouvelles sécurités professionnelles | 150 |
| Simplifier et personnaliser les politiques sociales..... | 155 |
| Recalibrer la politique du logement..... | 157 |

| | |
|--|------------|
| CHAPITRE 13 – UNE EUROPE FORCE D’ENTRAÎNEMENT | 161 |
| Refaire de l’Union un pôle de prospérité..... | 162 |
| Gouverner la zone euro..... | 165 |
| Faire de l’Europe un acteur international de poids | 172 |
| QUATRIÈME PARTIE – UN CHEMIN..... | 175 |
| CHAPITRE 14 – LA STRATÉGIE | 177 |
| Faut-il choisir entre les objectifs ? | 177 |
| Comment séquencer les initiatives ? | 179 |
| Comment mobiliser les acteurs ? | 186 |
| CONCLUSION..... | 189 |
| ANNEXES..... | 191 |
| LES COHÉRENCES | 193 |
| Scénarios de croissance..... | 193 |
| Perspectives pour les finances publiques..... | 198 |
| ARCHITECTURE DES PRÉLÈVEMENTS..... | 203 |
| MÉTHODOLOGIE | 207 |
| CONTRIBUTIONS..... | 211 |
| CONTRIBUTEURS..... | 217 |



INTRODUCTION

RETRouver LE GOÛT DES LENDEMAINS

Toutes les enquêtes indiquent que nos concitoyens sont aujourd’hui considérablement plus inquiets pour l’avenir de leur pays que pour eux-mêmes¹. Cette dissonance est si constante qu’on a cessé de lui porter attention. Elle est pourtant paradoxale : comment peut-on être pessimiste pour le tout et optimiste pour les parties qui le composent ? Comment la France peut-elle aller plus mal que les Français ?

Cet état d’esprit ne traduit pas une disposition psychologique naturelle au pessimisme collectif : l’Insee, qui collecte depuis des décennies les jugements des Français sur leurs propres perspectives et celles du pays, nous rappelle qu’il y a quinze ans, ceux-ci étaient plus confiants pour la collectivité nationale que pour eux-mêmes. Il ne résulte pas non plus de la seule profondeur de la crise que nous traversons depuis plus de cinq ans : plusieurs de nos voisins, qui ont subi une dépression économique bien plus aiguë et connaissent des taux de chômage beaucoup plus élevés, ne sont pas plus sombres quant à leur avenir collectif.

Pourquoi, alors, en va-t-il ainsi ? Certainement parce que nos concitoyens ont le souci du bien commun. Ceux qui bénéficient d’un emploi sûr, sont dotés de compétences reconnues ou possèdent un patrimoine suffisant pour être à l’abri du souci souffrent de voir la collectivité nationale minée par la persistance du chômage, l’inégalité dans le partage des richesses, l’affaiblissement de l’économie ou la montée de l’intolérance. Personnellement, ils ont le sentiment de tirer leur épingle du jeu, mais ne se résignent pas à ce que les chances qu’a chacun de réaliser ses espoirs soient aussi mal réparties. Accoutumés, au fil des siècles, à ce que la France soit plus grande que la somme des Français, nous ne pouvons pas nous résoudre à ce que nos dysfonctionnements collectifs finissent par entraver le développement des capacités individuelles.

On ne peut cependant s’en tenir là. Si les Français sont si anxieux quant à leur avenir, c’est plus profondément parce qu’ils sont incertains quant à la pérennité de leurs choix collectifs dans un environnement en mutation. Face aux défis du chômage et du vieillissement, aux ratés de la croissance économique, aux nouvelles formes du progrès technique, à la mondialisation, aux soubresauts de l’Europe, aux transformations de leur identité commune,

(1) En octobre 2013, 67 % des Français se déclaraient pessimistes pour l’avenir de la France à horizon de dix ans, mais ils n’étaient que 41 % à porter le même jugement sur leur propre avenir. Source : sondage BVA pour France Stratégie et le Service d’information du gouvernement, octobre 2013 : www.strategie.gouv.fr/blog/2013/11/quelle-france-dans-10-ans-des-francais-attaches-leur-modele-social-preoccupes-et-responsables/.

nos concitoyens sont partagés. Ils ne savent pas s'ils doivent préserver leurs invariants, ou changer de références. Chaque question est un dilemme et entre les différentes options, la société française ne parvient pas à s'accorder sur des choix clairs, susceptibles de guider les comportements individuels.

Il faut prendre la mesure de cette hésitation collective et comprendre ses conséquences. Elle implique que contrairement à ce qu'on croit trop souvent, le redressement ne sera pas seulement l'effet de politiques mieux inspirées ou de mesures mieux ciblées. Nous n'avons pas seulement besoin de corriger des déséquilibres économiques, de faire meilleur usage de la dépense publique, ou de procéder à des réformes fiscales. La situation demande plus : que nous sachions, avec lucidité, faire retour sur nos choix collectifs et sur le contrat social qui nous lie les uns aux autres.

Tous les peuples, pourrait-on dire, connaissent les mêmes hésitations. Notre problème est qu'au moment où ils auraient besoin de s'appuyer sur elles pour effectuer des choix et les mettre en œuvre, les Français ont perdu confiance dans les institutions qui constituent l'armature de leur collectivité et ordonnent leurs interactions.

Ces institutions sont évidemment d'abord politiques : il s'agit des pouvoirs nationaux et territoriaux et des assemblées qui les contrôlent. Mais elles sont aussi sociales et économiques. Elles incluent la justice, l'école, la protection sociale, les partenaires sociaux, l'entreprise... Certaines sont étatiques, d'autres relèvent des conventions entre entités privées. C'est sur ces institutions que les parents comptent pour construire un avenir pour leurs enfants ou assurer le bien-être de leurs aînés. C'est d'elles que nous attendons solidarité et protection face aux risques. C'est sur elles que nous nous reposons pour faire le tri entre le meilleur et le pire des avancées scientifiques. C'est grâce à elles et par elles que nous espérons être armés pour faire face aux mutations accélérées de notre environnement.

Les institutions, c'est ce qui fait la force des nations. Historiens, économistes et politologues soulignent qu'en définitive, ce n'est pas en raison de ses richesses matérielles ou même du niveau d'éducation de sa population que tel pays connaît la prospérité tandis que tel autre s'enferme dans le sous-développement, mais bien plutôt à cause de la qualité de leurs institutions respectives. L'expérience montre que si celles-ci promeuvent la confiance, la coopération et l'initiative, il est possible, en quelques décennies, de passer de l'extrême pauvreté à un statut d'économie avancée. Malheureusement, il est également possible de faire le chemin inverse.

À la manière d'une équipe de football formée d'individualités brillantes, mais maladroite dans le jeu collectif, la France a commencé à perdre du terrain. Notre pays a reculé économiquement, en comparaison de ceux qui, il y a vingt-cinq ans, avaient un niveau de vie comparable au nôtre ; mais il a aussi reculé socialement, avec un chômage qui s'est installé jusqu'à finir par sembler inéluctable, alors qu'un coup d'œil au-delà de nos frontières suffit à rappeler qu'il n'en est rien ; l'État français, qui était jadis pris pour modèle de par le monde, n'est hélas plus guère considéré comme un exemple à suivre ; et quant à la pléthore de

pouvoirs sectoriels ou locaux que nous entretenons, ils font de nous les meilleurs lauréats des concours de complexité administrative.

En Europe et dans le monde, une France moins solide et moins certaine de ce qui la porte en avant est inévitablement moins influente. Notre pays pèse aujourd’hui encore d’un poids politique et géopolitique plus grand que son poids économique ; sa volonté d’initiative et sa capacité d’engagement lui valent le respect, mais la France ne pourra pas éternellement s’abstraire des lois de la pesanteur. Il n’y a pas durablement de diplomatie forte sans économie forte, ni d’influence culturelle sans dynamisme sociétal. Et même s’ils ont parfois la tentation du village gaulois, les Français sont très attachés à leur tradition universaliste et sont conscients de ce qu’un modèle qui ne ferait plus d’émules au-delà de nos frontières serait sans grand avenir à l’intérieur.

Ces signes d’érosion de notre dynamisme et de notre influence, nous avons tardé à les reconnaître et à admettre qu’ils n’étaient pas l’effet de l’évolution du monde, mais bien plutôt celui de nos propres défaillances. Alors que d’autres pays européens – la Finlande et la Suède à l’occasion des profondes crises qu’ils ont connues au début des années 1990, l’Allemagne au lendemain de son unification, l’Espagne en réponse à la récession actuelle – ont pris la mesure des défis qui se posaient à eux, nous n’avons pas subi de chocs aussi violents et nous nous sommes montrés réticents à remettre en cause nos préventions intellectuelles et nos habitudes matérielles.

Il nous faut aujourd’hui changer d’attitude, accepter de nous remettre en cause et surtout, réinvestir – institutionnellement, économiquement, et socialement. Dix ans, c’est le temps qu’il faut pour inverser la tendance et commencer d’en voir les résultats.

Il n’est pas besoin de chercher très loin pour recenser les atouts sur lesquels prendre appui. En comparaison des autres pays avancés, la France reste remarquablement dotée pour prospérer dans un monde en transformation. Vis-à-vis de l’Allemagne même, à laquelle nous nous mesurons si volontiers, la liste de nos avantages est longue : une population plus jeune, un territoire plus homogène, des infrastructures plus modernes, un meilleur accès aux ressources maritimes, davantage d’entreprises de dimension globale, des infrastructures sociales qui favorisent l’activité féminine, le rayonnement de notre capitale, un rôle international affirmé et reconnu. Et pour ce qui est des pays émergents, dont la croissance impressionne, il ne faut pas oublier qu’ils sont confrontés à des difficultés immenses. Faut-il, par exemple, rappeler que la Chine sera vieille avant d’être riche, que le financement des dépenses sociales y est problématique et que la progression du niveau de vie s’accompagne d’une dégradation marquée de l’environnement ?

Il n’est pas non plus besoin de chercher très loin dans le temps sur quels précédents prendre exemple. Dans les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, la confiance en la perspective d’une prospérité partagée a permis aux Français de ne pas se laisser paralyser par les conflits sur la répartition du revenu qui les divisaient et de s’atteler à la reconstruction de leur pays. Lucidité et volontarisme – bien résumés par la formule « modernisation ou décadence », thème central du premier Plan de 1947 – furent alors les clés du redressement.

Un tel état d'esprit peut-il renaître aujourd'hui ? Pouvons-nous à nouveau avoir confiance en le progrès ? Il ne faut pas se cacher les raisons d'en douter : la croissance, si elle revenait, bénéficierait-elle vraiment à tous ? Serait-elle vraiment créatrice de bien-être ? Ce ne sont pas des questions qu'on peut balayer d'un revers de main. Une croissance nécessairement très différente de celle des Trente Glorieuses pourrait à l'évidence être facteur de fractures entre habitants des métropoles et des villes moyennes, ou entre les plus créatifs de nos concitoyens et ceux dont les capacités ne trouvent pas à se valoriser dans une économie de l'innovation. Parallèlement, l'expansion économique ne serait pas facteur de bien-être si elle devait s'accompagner d'une dégradation du travail et d'une détérioration de l'environnement.

Parfaitement légitimes, des alarmes de cette nature signalent que la croissance économique ne peut plus aujourd'hui être un but en soi. Elle est indispensable, parce qu'elle détermine les moyens disponibles pour les investissements d'avenir, et même notre capacité de consacrer des ressources à la préservation de l'environnement, mais il ne peut plus s'agir de viser l'expansion pour elle-même, en faisant simplement l'hypothèse que « la marée montante met à flot tous les bateaux ».

La France aurait tort d'avoir peur de la croissance, alors qu'elle est l'un des pays les mieux dotés pour maîtriser ses effets pervers. Le service public de l'éducation, les ressources de la formation professionnelle, les mécanismes de la protection sociale, les instruments de péréquation et de développement régional, la fiscalité et la législation peuvent être mobilisés pour contrer la concentration des richesses, assurer une diffusion des fruits de la croissance et assurer qu'elle ne se paie pas d'une dégradation de l'environnement.

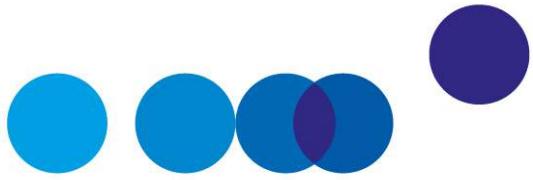
Reste la confiance en notre capacité à nous transformer. La question rejoint celle par laquelle cette introduction s'est ouverte : nous croyons-nous aujourd'hui capables de promouvoir un progrès collectif ? Les doutes des Français à l'égard de leurs institutions – dans le sens étendu qui leur a été donné – sont trop marqués pour qu'une réflexion sur le redressement du pays puisse faire l'économie de cette dimension. Le relèvement ne sera pas seulement affaire d'investissement matériel, pas même seulement d'investissement intellectuel. Il sera d'abord affaire d'investissement institutionnel.

Pour mener à bien cette transformation, nous ne pouvons pas nous en remettre au seul État. Celui-ci devra bien entendu y prendre toute sa part. Parce qu'il s'agit de la France, on ne peut concevoir une modernisation qui le laisserait à l'écart. Sa mutation est indispensable, car en matière d'efficacité organisationnelle, de capacité d'adaptation au terrain, d'ouverture à la variété des talents, de valorisation des ressources humaines, la puissance publique est d'ailleurs en retard sur le secteur privé. Aucune loi administrative ou économique n'impose qu'il en aille ainsi. Mais la France ne changera pas seulement par en haut. De l'entreprise aux acteurs sociaux, des médias aux associations de la société civile, toutes les institutions doivent interroger leur organisation, leurs performances et la manière dont elles répondent aux besoins des citoyens.

L'ambition de ce rapport est d'offrir aux décideurs politiques comme aux acteurs économiques, sociaux et citoyens les repères nécessaires pour conduire la mutation qui

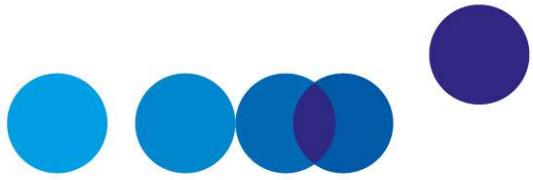
nous attend. Il ne s'agit donc ni d'un essai de futurologie, ni d'un exercice de projection économique, ni d'un catalogue des réformes supposées indispensables, mais d'un inventaire raisonné des principales questions qui se posent à nous à horizon de dix ans, d'une discussion argumentée des réponses qui peuvent leur être apportées, et d'une réflexion sur la stratégie du changement.

Le rapport s'organise en quatre parties. La première offre une perspective sur les grandes évolutions internationales en même temps qu'une image de ce que la France peut ambitionner d'être à horizon de dix ans. La deuxième partie présente un diagnostic sur l'état de la France, une analyse critique des stratégies de réforme qui y ont été conduites, et une réflexion sur les principaux dilemmes auxquels nous sommes confrontés. Sur cette base, la troisième partie indique, dans huit domaines, des orientations pour la décennie à venir. La quatrième partie propose l'esquisse d'une stratégie.



PREMIÈRE PARTIE

DANS DIX ANS



CHAPITRE 1

LE MONDE EN 2025

Ce que sera le monde dans dix ans résultera à l'évidence d'une série d'interactions qu'il est impossible d'anticiper ; mais aussi d'une série d'évolutions démographiques, techniques, économiques, climatiques et géopolitiques engagées de longue date et qui ont déjà commencé à façonner l'avenir. Il faut être prêt à faire face aux premières, et agir dès maintenant en fonction des secondes.

Démographie : certitudes et questions

En 2025, le monde comptera plus de 8 milliards d'habitants ; l'Union européenne dans ses frontières actuelles 520 millions et la France, 68 millions, soit respectivement 6,5 % et 0,8 % de la population mondiale. À l'exception notable de l'Afrique où la croissance de la population restera vive, toutes les grandes régions du monde auront achevé leur transition démographique ou seront sur le point de le faire. La population totale du globe ne croîtra plus que lentement et le phénomène de vieillissement ne sera plus l'apanage des pays avancés : l'âge médian des Chinois (40 ans) sera supérieur à celui des Américains (39 ans)¹.

À cet horizon la démographie est une science exacte, aux migrations près. Celles-ci sont aujourd'hui de faible ampleur : de l'ordre de 0,2 % de la population résidente pour la France. Il est probable que ces flux augmenteront dans les années à venir car, pour stimuler leur propre développement, les pays européens s'attacheront de plus en plus à attirer des étudiants et des professionnels qualifiés en provenance des pays émergents et en développement.

Une incertitude nouvelle pèse sur les flux migratoires entre pays de l'Union. Alors que l'Allemagne, qui est déjà au plein emploi, s'apprête à voir le nombre de ses actifs diminuer de 6 millions dans les dix ans à venir, le taux de chômage atteint 28 % en Grèce et 26 % en Espagne. Combien, en Europe du Sud, seront ceux qui se lasseront d'attendre que l'emploi revienne à eux, et choisiront plutôt d'aller vers les emplois vacants d'Europe du Nord ? D'ores et déjà, l'Espagne, qui durant les années du boom s'était transformée en un pays d'immigration, est redevenue un pays d'émigration. Il y a dix ans, l'Europe avait largement sous-estimé les mouvements de travailleurs en provenance des nouveaux États membres. Il se pourrait bien qu'elle fasse de même aujourd'hui et que les perspectives démographiques

(1) Source : Nations unies, projections de population, variante médiane.

et économiques d'un certain nombre de pays (Allemagne, Espagne, Grèce, Portugal – France à un degré moindre) en soient substantiellement modifiées. Pour l'Union elle-même, l'enjeu est de première importance : une intensification des migrations, notamment au sein de la zone euro, appelleraient inévitablement, à terme plus ou moins éloigné, une intégration sociale et budgétaire accrue.

Les trois enjeux des mutations techniques

Dans dix ans, notre environnement technique aura continué de se transformer à vive allure. La connectivité universelle, l'internet des objets, l'exploitation massive des données individuelles, l'enseignement à distance et la médecine de précision façoneront une vie quotidienne dont les grandes lignes sont déjà visibles¹. Certaines innovations hier encore inimaginables, comme les voitures à conduite automatique, auront commencé à se diffuser. Après avoir jusqu'à une date récente été coupés du savoir, les habitants des pays les plus pauvres de la planète auront tiré parti de leur accès aux réseaux globaux et en auront fait un instrument de leur développement. Mouvements radicaux et terroristes en tout genre auront bien entendu continué à s'approprier les avancées techniques, et l'affrontement cybernétique sera reconnu comme une forme majeure de conflit.

Tout cela est à peu près certain. Trois questions en revanche demeurent plus ouvertes : les incertitudes touchent à l'économie, à la sécurité et à la démocratie.

Nous vivons actuellement un paradoxe économique : les mutations techniques sont intenses, or le progrès technique tel que le mesurent les statistiques est plus lent qu'il ne l'a jamais été au cours des dernières décennies. En 2013 par exemple, la productivité horaire du travail au Royaume-Uni a été inférieure à son niveau de 2007, et dans le reste de l'Europe elle lui était à peine supérieure. Vie quotidienne et macroéconomie nous renvoient deux images contradictoires.

Pour certains, nous sommes victimes d'une illusion : smartphones et autres gadgets transforment notre vie quotidienne, mais l'impact sur l'efficacité productive des technologies de l'information est moindre qu'il n'y paraît. Les grandes inventions du passé – l'électricité, l'automobile, l'ordinateur – étaient en fait d'une plus grande ampleur. La miniaturisation des composants électroniques atteindrait ses limites et la loi de Moore, selon laquelle la puissance de calcul des circuits double tous les dix-huit mois, serait en voie d'épuisement². Les économies avancées, qui sont par ailleurs confrontées à des défis démographiques et

(1) Voir notamment *Un principe et sept ambitions pour l'innovation*, rapport de la commission présidée par Anne Lauvergeon, octobre 2013 ; *La dynamique d'internet. Prospective 2030*, étude réalisée sous la direction de Laurent Gille et Jacques-François Marchandise pour France Stratégie (Commissariat général à la stratégie et à la prospective ou CGSP), juin 2013, www.strategie.gouv.fr/content/etude-dynamique-internet-2030 ; Hamel M.-P. et Marguerit D. (2013), « Analyse des big data. Quels usages, quels défis ? », *La Note d'analyse*, n° 08, CGSP, novembre, www.strategie.gouv.fr/blog/2013/11/note-analyse-des-big-data/.

(2) Voir Gordon R. (2012), « Is US economic growth over? Faltering innovation confronts the six headwinds », *CEPR Policy Insight*, n° 63, septembre. Pour la France, voir les contributions de Patrick Artus et de Gilbert Cette, www.strategie.gouv.fr/blog/france-10-ans/debats/contributions-generales/.

macroéconomiques, devraient donc se préparer à une croissance du PIB par tête très ralentie, sans doute inférieure à 1 % par an.

Pour d'autres au contraire, nous vivons un bouleversement qui va aller en s'amplifiant : les progrès continus de la puissance de calcul, l'innovation par recombinaison et la connectivité généralisée nous promettraient un nouvel âge de la productivité. À horizon de dix ans, les métiers de la finance ou de la médecine, pour ne prendre que deux exemples, devraient être profondément transformés par les progrès de l'intelligence artificielle. Il en irait de même des services publics. Ces mutations seraient globalement facteurs d'accélération de la croissance et de prospérité. Il faudrait cependant prendre garde aux effets sociaux de ces avancées : comme c'est déjà le cas aux États-Unis, elles bénéficieraient de manière disproportionnée aux salariés les plus qualifiés et aux innovateurs. Les emplois les moins qualifiés – essentiellement manuels, ou de service à la personne – seraient préservés, mais les emplois intermédiaires à caractère routinier, eux, seraient fortement pénalisés. À niveaux de formation analogues, les individus les plus créatifs verraienr leur productivité et leur revenu décupler¹. En résulterait une forte polarisation du marché du travail, facteur de délitement de la classe moyenne et d'inégalités, tant entre catégories sociales qu'entre individus au sein d'une même catégorie².

Macroéconomiquement, il est aujourd'hui difficile de trancher entre ces deux perspectives. La première s'inscrit dans le prolongement des tendances récentes, notamment en Europe, dont elle tente de rendre compte. La prudence oblige à lui donner du poids, ne serait-ce que pour éviter de gager l'équilibre futur de la protection sociale et des finances publiques sur des anticipations économiques par trop favorables. C'est d'ailleurs ce que font la plupart des organisations internationales, qui retiennent pour les économies européennes l'hypothèse d'une croissance durablement ralentie. La seconde perspective a pour elle d'être plus en phase avec le vécu des entreprises et de tous ceux qui sont au contact direct des mutations techniques. Il ne faut pas y voir de la futurologie mais au contraire la prendre au sérieux, sur le plan macroéconomique mais aussi pour ses conséquences sociales. Elle invite à intensifier les efforts de formation initiale, et surtout à repenser la formation professionnelle pour en faire enfin, et avec le concours de la technologie, un instrument efficace de l'égalité des possibles à tous les âges de la vie. Plus que jamais en effet, l'inégalité au cours des décennies à venir résultera d'une course de vitesse entre éducation et technologie³.

(1) À l'instar des créateurs de WhatsApp, l'application de messagerie créée en 2009 et revendue cinq ans plus tard à Facebook pour 19 milliards de dollars, soit 350 millions par salarié.

(2) Voir Brynjolfsson E. et McAfee A. (2014), *The Second Machine Age. Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, W.W. Norton & Company ; Acemoglu D. et Autor D. (2011), « Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings », *Handbook of Labor Economics*, vol. 4, edited by O. Ashenfelter and D. Card, Amsterdam: Elsevier.

(3) L'expression est de l'économiste néerlandais Jan Tinbergen. Elle a été reprise par Claudia Goldin et Lawrence Katz qui en ont fait le titre d'un livre (*The Race Between Education and Technology*, Harvard: Belknap Press, 2008).

Pour les responsables publics, cette ambivalence des perspectives ne sera pas facile à gérer. Il leur faut aujourd’hui envisager à la fois la possibilité d’une quasi-stagnation et l’éventualité d’un bouleversement technologique. Ils doivent se préparer à faire face à l’une comme à l’autre de ces perspectives.

Les surprises ne seront pas qu’économiques ou sociétales. Les développements de l’internet, du web et de la communication ont été des mutations d’une telle ampleur que la question de la sécurité a longtemps occupé une place secondaire. Ce n’est plus le cas. Dès avant l’affaire Snowden, les États avaient commencé à reprendre la main et à se soucier de la sûreté des systèmes et du stockage des données. L’enjeu, brutalement posé, est de savoir si leur sécurité est compatible avec le maintien d’un réseau intégré qui couvre une large partie de la planète (la Chine demeurant une exception majeure), mais reste centré sur les États-Unis et dont la gouvernance est floue, ou si préoccupations sécuritaires et volonté de contrôle vont inévitablement déboucher sur une fragmentation de l’espace numérique. Il ne fait pas de doute que la cyber-souveraineté est en train de reprendre ses droits, et qu’au titre de la sécurité nationale les États vont de plus en plus s’attacher à s’assurer le contrôle des systèmes les plus stratégiques et des données¹. La question porte plutôt sur l’ampleur des effets de fragmentation qu’entraînera cette réaffirmation, et sur ses conséquences pour la circulation des informations et l’intégration transfrontière des systèmes privés.

L’enjeu démocratique, enfin, est d’une autre nature mais tout aussi important. Au fur et à mesure qu’elle se développe, l’interconnexion des acteurs réorganise les espaces de l’information et du débat. À horizon de dix ans, ce n’est plus seulement l’avenir de la presse écrite qui est en question, mais aussi celui des chaînes de télévision. Les médias qui structuraient depuis des lustres l’espace du débat public vont continuer à céder la place à d’autres formes d’interaction, à la fois plus ouvertes à la pluralité des sources et des points de vue, et plus sujettes aux phénomènes de propagation des rumeurs et d’enfermement tribal. Cette transition vers un espace singulièrement moins normé renverra à chaque société une image déformée de son rapport à la raison et des tensions qui la traversent.

Une transition entre deux mondes

Économiquement, les dix années qui viennent seront une période de transition entre un monde dominé par les pays avancés et le nouveau monde dans lequel les pays émergents et en développement pèsent d’un poids déterminant.

En 2012, la part des pays émergents et en développement dans le PIB mondial a franchi la barre symbolique des 50 %². Leur rattrapage va se poursuivre. Il ne faut certes négliger ni les incertitudes de très court terme, liées à la soudaineté des reflux de capitaux vers les États-Unis, ni les doutes sur la dynamique de moyen terme, induits ici par le ralentissement

(1) C'est le sens des discussions qui se sont engagées sur une initiative européenne, à la suite notamment des propositions formulées par l'Allemagne.

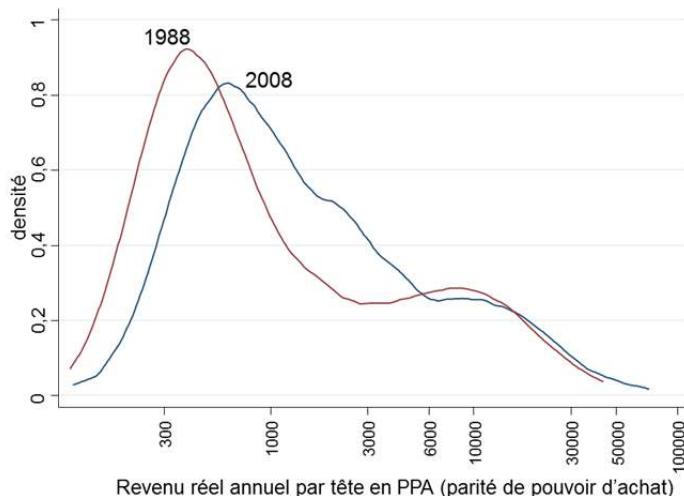
(2) Sur la base des projections du FMI d'octobre. PIB en parité de pouvoir d'achat.

des gains de productivité (Inde, Brésil), là par l'excès du crédit et de l'investissement (Chine), ailleurs encore par une dépendance persistante à l'égard du prix des matières premières (Moyen-Orient, Afrique). L'expérience internationale suggère que l'insuffisance des efforts d'éducation et d'infrastructure peut handicaper le développement, que passer d'un régime de croissance accélérée fondé sur l'investissement à un régime de croissance plus lent, davantage axé sur la consommation, est délicat, et qu'une extraversion prononcée est source de fragilité. Les anticipations d'il y a quelques années sur le rythme de ratrappage des pays émergents étaient sans doute excessives, et on est revenu à des projections plus prudentes. Plus spécifiquement, le rééquilibrage de la croissance mondiale que le G20 avait appelé de ses voeux dès le sommet de Pittsburgh (2009) n'est toujours pas achevé, et cette mutation inachevée est source de fragilité. On ne peut notamment exclure un passage à vide prolongé de la Chine, qui a répondu au choc de 2009 par une accentuation de l'investissement et fait aujourd'hui face à une suraccumulation dont la résorption sera douloureuse.

Néanmoins, la logique de long terme demeure. Le double mouvement, d'une part de diffusion du savoir et des techniques vers les pays émergents, d'autre part de développement de la consommation en leur sein, crée une dynamique extrêmement puissante, qui alimente la croissance du côté de l'offre comme du côté de la demande et change la figure de la mondialisation. Dans les années qui viennent, la montée de la classe moyenne mondiale devrait continuer à transformer profondément la répartition mondiale du revenu. Au lieu d'une distribution « à deux bosses » correspondant respectivement aux populations des pays pauvres et des pays riches, comme c'était encore le cas il y a une ou deux décennies, celle-ci devrait continuer de se déformer pour aller vers la distribution « en dos d'âne » à une seule bosse qui caractérise beaucoup de phénomènes sociaux (Graphique 1). Cette mutation aura un effet déterminant sur le volume et la composition de la demande mondiale¹.

(1) Pour une analyse plus développée, voir la contribution de France Stratégie au séminaire gouvernemental du 19 août 2013 : www.strategie.gouv.fr/blog/2013/08/note-quelle-france-dans-dix-ans/. Sur la distribution mondiale du revenu, voir Lakner C. et Milanovic B. (2013), « Global income distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 6719, décembre.

**Graphique 1 – La montée de la classe moyenne mondiale :
distribution globale du revenu, 1988 et 2008**



Lecture : le graphique indique, pour deux dates différentes, la distribution selon leur revenu de l'ensemble des habitants de la planète, quel que soit leur pays de résidence. Il donne donc une image de l'inégalité du revenu entre les individus, non entre les nations.

Source : Lakner et Milanovic (2013)

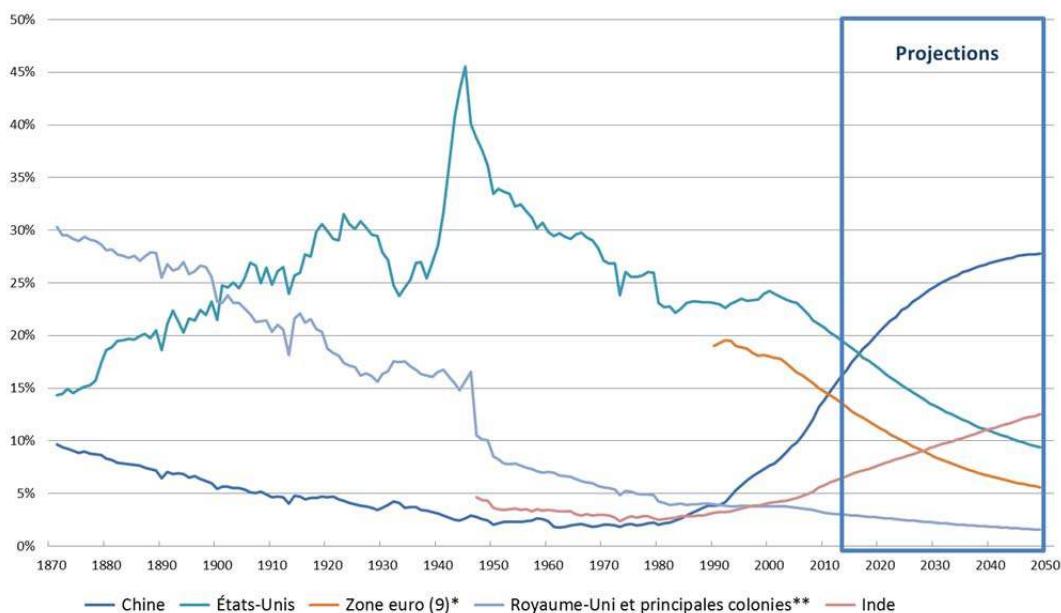
À la France, cette nouvelle mondialisation offrira l'opportunité de repenser son insertion économique internationale pour bénéficier de l'appel d'air que crée la demande des pays émergents. Alors qu'elle a eu plus de mal que d'autres à s'insérer dans la mondialisation des producteurs, elle dispose, du fait de sa réputation et de son savoir-faire, d'atouts considérables pour tirer son épingle du jeu dans la mondialisation des consommateurs.

À la fin 2014, la Chine sera sans doute devenue la première économie du monde, supplantant les États-Unis¹. Elle sera puissante, mais toujours relativement pauvre : son revenu par tête sera alors de moitié inférieur à celui de la France, et voisin de celui de la Roumanie². D'ici là et même au-delà, le monde ne vivra plus sous l'emprise d'une seule puissance dominante. L'ordre international qui a prévalu sous l'hégémonie de l'Empire britannique et, depuis qu'ils l'ont supplanté à la fin du XIX^e siècle, sous celle des États-Unis va se trouver bouleversé. Pour la première fois depuis deux siècles s'instaurera un certain équilibre, d'une part entre les États-Unis, l'Union européenne et la Chine, d'autre part entre les pays avancés, les très grands émergents (Chine, Inde, Brésil, Russie) et le reste du monde (Graphique 2).

(1) Les nouvelles estimations 2014 des PIB mesurés en parité de pouvoir d'achat ont conduit à une importante révision des niveaux relatifs des pays émergents et des pays avancés.

(2) Fouré J., Bénassy-Quéré A. et Fontagné L. (2012), « The great shift: Macroeconomic projections for the world economy at the 2050 horizon », Document de travail du CEPII, n° 03, février. Ce document fournit des comparaisons avec d'autres projections à long terme.

**Graphique 2 – Une transition entre deux mondes :
part des PIB nationaux dans le PIB mondial, 1870-2050
(Parités de pouvoir d'achat, dollars US constants 2005)**



* Zone euro (9) : Autriche, Belgique, Allemagne, Espagne, Finlande, France, Italie, Pays-Bas, Portugal.

** Royaume-Uni, Australie jusqu'à 1900, Nouvelle-Zélande jusqu'à 1939 et Inde jusqu'à 1946.

Note : le PIB mondial n'est pas parfaitement mesuré avant 1980 en raison d'absence de données pour certains pays. Mais le biais reste marginal car la part de ces pays est relativement faible. Cette projection est antérieure à la révision des parités de pouvoir d'achat intervenue en avril 2014.

Source : France Stratégie, d'après les données d'Angus Maddison et les projections du CEPII à partir du modèle MaGE (2012)

Cette situation inédite posera de lourdes questions d'organisation de la gouvernance internationale. Le temps de la « stabilité hégémonique » chère aux théoriciens des relations internationales s'achève. Au lieu d'un système multilatéral appuyé sur le rôle prééminent de la puissance dominante, il faudra mettre en place, et surtout faire fonctionner, un système reposant sur l'équilibre entre différentes puissances aux intérêts souvent contradictoires.

L'action collective à la peine

Cette transition va intervenir alors que le monde fait face à une série de problèmes d'action collective qui vont du réchauffement climatique au terrorisme en passant par la diminution des ressources halieutiques, l'instabilité financière, les épidémies ou les trafics. Or le cadre multilatéral est affaibli : c'est vrai des institutions de Bretton Woods, dont les pays émergents estiment de plus en plus qu'elles ne reflètent pas leur poids réel, de l'Organisation mondiale du commerce (l'OMC), dont le fonctionnement avait jadis été qualifié de « médiéval » par son futur directeur général Pascal Lamy, ou des institutions disparates qui ont la charge des questions environnementales.

La gouvernance mondiale n'est plus portée par des États-Unis sans doute bientôt autosuffisants sur le plan énergétique, moins économiquement dépendants du reste du monde, et plus que jamais réticents à se lier les mains par des accords internationaux contraignants. Elle n'est pas activement soutenue par les pays émergents : bien que ceux-ci aient un intérêt vital au maintien d'un système international ouvert et bien qu'ils se soient engagés en 2009 dans le pilotage de la réglementation financière internationale, ils demeurent réticents à s'engager fermement dans la gouvernance mondiale. La Chine, notamment, qui est à la fois une puissance exportatrice, le premier créancier des États-Unis et le pays émetteur de ce qui pourrait devenir une nouvelle monnaie mondiale, est l'un des acteurs qui auraient le plus à perdre d'une rupture de l'ordre international. Mais elle n'a pas encore vraiment mis son comportement en accord avec ses intérêts. Quant à l'Europe, elle demeure, parmi toutes les puissances, la plus favorable à un multilatéralisme ordonné dans lequel elle retrouve le reflet de ses propres règles internes, mais ses difficultés intestines handicapent son affirmation externe.

Les vicissitudes de la politique climatique mondiale illustrent à la fois la nécessité et les difficultés de l'action collective. Depuis dix ans, les indices d'une dégradation rapide du climat se sont multipliés et l'ampleur de ses premières conséquences est apparue au grand jour, mais l'action est restée très disparate. L'Europe, qui avait en 2008 voulu prendre l'initiative d'une politique climatique ambitieuse, dans l'espoir d'entraîner le reste du monde et de prendre l'avantage dans les technologies et l'économie de la décarbonisation, a dû déchanter sur ces deux plans : plutôt qu'à l'avant-garde, elle s'est trouvée isolée, comme l'a montré le sommet de Copenhague ; et elle n'a guère réussi à convertir son avance politique en avantage économique (au contraire, elle a subi les effets d'une politique mal calibrée en matière d'énergies renouvelables)¹.

À comparer l'urgence d'une action contre le réchauffement et la modestie des progrès accomplis, on peut légitimement se demander si les efforts ne devraient pas davantage être tournés vers une adaptation à une élévation de la température du globe que les acteurs étatiques ne parviennent pas à enrayer. Pourtant la nécessité demeure, et les opinions publiques en prennent peu à peu conscience. En Chine, la priorité absolue au développement industriel est remise en cause, et l'environnement est devenu un enjeu politique de tout premier plan ; dans nombre de pays émergents et en développement, les effets destructeurs de la dégradation du climat sont désormais perçus par les citoyens ; aux États-Unis, l'action fédérale marque le pas en dépit des velléités du président Obama, mais des initiatives se multiplient au niveau des États et des entreprises innovantes se sont saisies de l'enjeu de la transition écologique. Ce que les États ne sont pas parvenus à décider est progressivement pris en charge par les villes, les entreprises et les citoyens².

(1) CGSP (2014), *La crise du système électrique européen. Diagnostic et solutions*, coll. Rapports & Documents, janvier, www.strategie.gouv.fr/blog/2014/01/rapport-la-crise-du-systeme-electrique-europeen/.

(2) Voir sur ce point le rapport de la commission Oxford Martin pour les générations futures, *Now for the Long Term*, Oxford Martin School, octobre 2013.

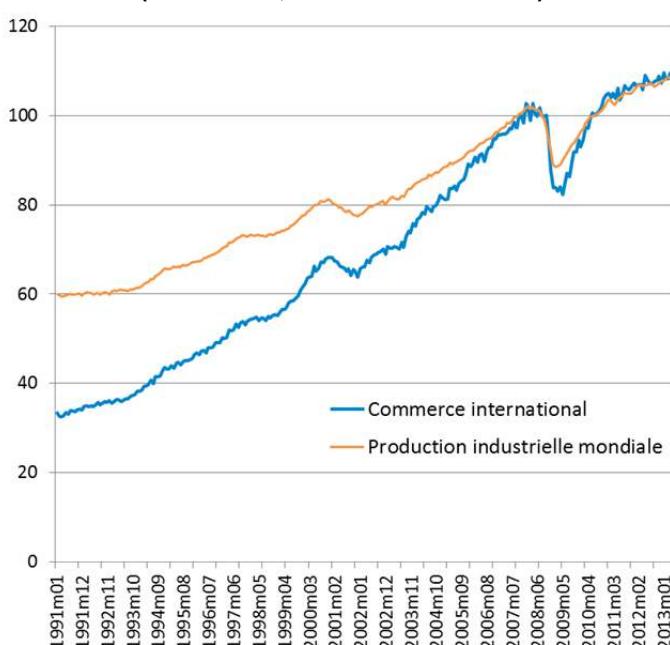
Dans ces conditions, l'enjeu pour la France et l'Europe est de ne pas céder au découragement et de poursuivre l'effort entrepris en veillant davantage que par le passé à préserver efficacité énergétique et compétitivité, en faisant en sorte que se renforce graduellement une coalition pour l'action climatique. La conférence de Paris, en fin 2015, sera une étape essentielle dans cette voie.

Pas de démondialisation

Quel sera, dans ce contexte, le devenir de la mondialisation ? La crise financière de 2008 a marqué un coup d'arrêt à l'expansion continue des flux commerciaux et financiers internationaux. Depuis le choc de 2008, le commerce international a cessé de progresser plus rapidement que la production industrielle mondiale et les flux financiers transfrontaliers sont en net repli. Plus profondément, la crise a marqué la fin d'une époque dominée par l'idéologie de la dérégulation, de l'essor sans entraves du capitalisme financier. Le choc de 2008 n'a pas seulement illustré les graves périls d'une globalisation financière incontrôlée. Il a aussi révélé l'émergence d'une nouvelle géographie des puissances, marquée par l'ascension d'un capitalisme d'État dont les fers de lance sont les grandes entreprises publiques chinoises et les sociétés pétrolières d'État des pays producteurs. L'avenir ne paraît plus s'inscrire dans l'exact prolongement des tendances passées.

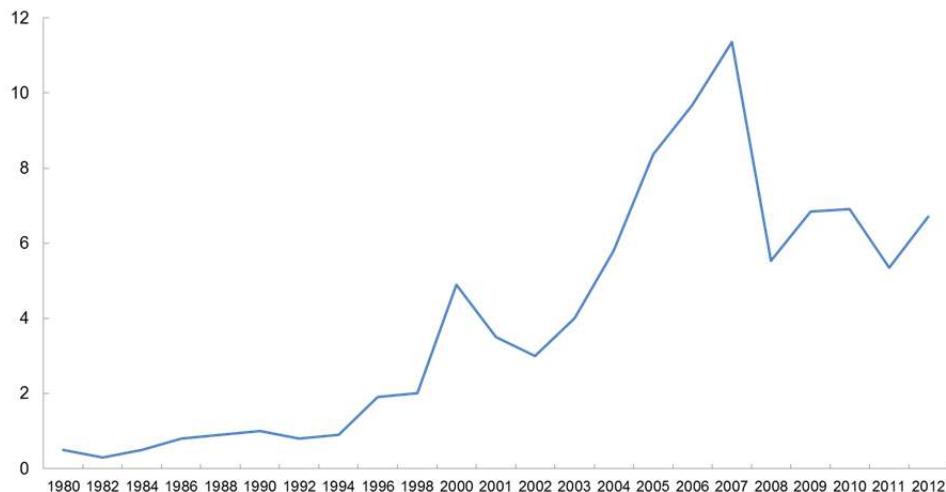
Graphique 3 – La mondialisation en question ?

**Commerce international et production industrielle, 1991-2013
(en volume, base 100 août 2008)**



Source : France Stratégie, d'après les données du CPB (Bureau néerlandais d'analyse de la politique économique)

Mouvements mondiaux de capitaux, 1980-2012 (en billions de dollars)



Source : France Stratégie, d'après les données du FMI (balance des paiements)

Faut-il pour autant diagnostiquer un coup d'arrêt à la mondialisation, voire l'amorce d'une « démondialisation » ? En matière de commerce et d'investissement direct, l'heure n'est certainement ni à la libéralisation ni à l'expansion du multilatéralisme¹. Les négociations commerciales multilatérales sont dans l'impasse, tandis que le nombre d'accords commerciaux régionaux continue d'augmenter : on en comptait 377 au début 2014, et surtout deux accords de grande ampleur impliquant l'un et l'autre les États-Unis étaient en cours de discussion, l'accord transpacifique (TPP) et l'accord transatlantique (TTIP). Il serait toutefois excessif de conclure à une vague de protectionnisme. C'est bien plutôt à un changement dans les modes d'encadrement du commerce et de l'investissement mondial que l'on assiste : les règles multilatérales ne disparaissent pas mais perdent de leur emprise, tandis que chacun des grands acteurs structure l'échange international par une série d'accords bilatéraux.

En matière de normes, l'ordre multilatéral n'a jamais été bien prégnant. Les standards ont généralement été ceux des économies dominantes, États-Unis d'abord puis, en raison de la taille de son marché et de son appétit pour la norme, Union européenne. Les deux puissances s'attachent à prolonger cet oligopole en négociant entre elles un accord bilatéral, mais n'empêcheront pas la Chine d'être bientôt, elle aussi, un grand émetteur de règles.

En matière financière, la crise a très probablement sonné le glas d'un modèle d'expansion bancaire internationale favorisé par la déréglementation, fondé sur l'endettement et tributaire d'un accès permanent et inconditionnel à la liquidité. Les grandes banques internationales, françaises notamment, ont découvert que, selon la formule de Charles Goodhart, elles étaient *international in life, but national in death*. Elles se sont repliées sur une aire géographique plus

(1) Pour 2013, l'OMC a une nouvelle fois recensé un certain accroissement des mesures de restriction aux échanges, alors que l'espoir de conclure par un accord ambitieux le cycle de Doha initié en 2001 était encore déçu.

étroite, et les États ont, partiellement au moins, repris la main en matière de réglementation. La doctrine internationale en matière de mouvements de capitaux a par ailleurs évolué, notamment sous l'impulsion du G20 et du Fonds monétaire international, lequel envisage désormais le contrôle des flux de capitaux comme un instrument de politique économique légitime. Mais si ces inflexions sont notables, elles n'induisent ni une domestication de la finance internationale, dont on a bien vite vu qu'elle était prompte à renouer avec des comportements qu'on avait proclamés disparus, ni le retour du protectionnisme financier. En Europe, d'ailleurs, le passage des banques de la zone euro sous un régime de contrôle commun va exactement à rebours du repli derrière les frontières et va très probablement mettre fin à la confusion, qui a pu exister ici ou là, entre l'objectif de stabilité financière et celui de protéger les banques nationales d'une prise de contrôle étrangère.

Cependant, aucun des grands acteurs n'a intérêt à une rupture de l'ordre économique et financier mondial. C'est, déjà, parce qu'ils le savaient que lorsqu'ils ont dû faire face à une heure de vérité, en 2009, les membres du G20 ont collectivement résisté à la tentation protectionniste.

On voit parallèlement de nouvelles initiatives prendre forme. En matière de fiscalité, pendant longtemps une zone aveugle de la gouvernance internationale, la pression des États-Unis change la donne. L'échange d'informations que les Européens avaient été incapables de mettre en place entre eux progresse, et l'avenir des paradis fiscaux paraît moins rose qu'il ne l'a longtemps été. La gravité des problèmes de finances publiques auxquels les États font face et l'ampleur des pertes de recettes induites par les pratiques d'optimisation fiscale font penser qu'il y a là davantage qu'une saute d'humeur passagère.

Les années qui viennent risquent donc d'être marquées par une recomposition des équilibres mondiaux dans le cadre d'un certain *statu quo* de l'ordre économique international. On verra sans doute se déployer, sans plan d'ensemble, des initiatives disparates sur plusieurs terrains parallèles, mais il est peu probable que l'économie mondiale retrouve la ferveur libéralisatrice des années passées ou bien, à l'inverse, bascule vers une fragmentation commerciale et financière.

Une Europe convalescente

Dans un document préparé pour le séminaire gouvernemental d'août 2013 sur les perspectives à dix ans, France Stratégie avait noté que pour la première fois depuis le Traité de Rome, l'Europe apparaissait comme un facteur d'incertitude plutôt que comme un facteur de stabilité¹. Ce constat reste pleinement d'actualité.

La crise européenne a marqué les dernières années. Financière d'abord, puis économique, elle est progressivement devenue sociale et politique. Elle a été surmontée mais l'Union en

(1) Voir *Quelle France dans dix ans ? Contribution du Commissariat général à la stratégie et à la prospective au séminaire gouvernemental du 19 août 2013*.

sort comme incertaine d'elle-même, c'est-à-dire à la fois de sa valeur ajoutée et de son devenir.

Certes, la zone euro a fait preuve dans les épreuves d'une remarquable cohésion. Tous ceux qui s'étaient risqués à miser sur son éclatement en ont été pour leurs frais. Même dans les pays les plus violemment touchés par la récession et le chômage, l'idée d'une sortie de l'euro reste largement minoritaire. Quant aux pays prospères, chez lesquels certains croyaient déceler la montée de l'égoïsme national, aucun d'entre eux n'a fait le moindre pas vers l'aventure solitaire. Ce que les critiques de la monnaie unique n'avaient pas compris, c'est d'une part que les risques financiers d'une sortie de l'euro étaient trop grands pour que quiconque souhaite les courir, d'autre part que les pays participants avaient trop investi dans cette entreprise pour la laisser se dissoudre.

Une cohésion défensive ne suffit cependant pas. Malgré les initiatives qui ont été prises pour renforcer la zone euro, celle-ci demeure inachevée. Sa stabilité est sans doute mieux assurée aujourd'hui qu'elle ne l'était en 2010, mais elle ne s'est dotée ni des outils d'une prospérité partagée, ni de dispositifs de stabilisation face aux chocs économiques et financiers, ni d'une gouvernance rénovée. Le paradoxe de sa situation est que les gouvernements participants à l'euro et les citoyens ont démontré assez de détermination pour faire face aux risques d'éclatement, mais qu'ils ne partagent pas la même analyse des faiblesses qui subsistent, ni la même vision des priorités pour l'avenir et qu'après avoir gagné la guerre contre la spéculation, ils manquent de la volonté de construire ensemble la paix. Là réside le principal facteur d'incertitude.

Quant à l'Union européenne, elle a sans doute répondu dans les faits à la question lancinante de ses frontières externes – la perspective d'une adhésion de la Turquie ou de l'Ukraine n'est plus d'actualité – et elle a démontré, en répondant à la crise, que la dualité entre zone euro et Union à vingt-huit n'était pas un motif de blocage aussi grand qu'on avait pu l'imaginer. Il reste que la perspective d'un référendum sur la participation britannique est à la fois source d'incertitude et d'inertie. Au moment où l'Union aurait besoin, en réponse à l'insatisfaction des citoyens, de se mobiliser pour développer son potentiel de croissance et s'affirmer comme acteur international, la persistance en son sein d'un doute existentiel va inévitablement continuer à freiner les initiatives.

Géopolitique : apolarité et multiplicité des sources d'instabilité¹

En l'espace de trois décennies, le monde est passé de la bipolarité caractéristique de la guerre froide à l'unipolarité de l'hyperpuissance américaine, avant de s'orienter vers une multipolarité qui, en raison de la réticence croissante des États-Unis à l'égard des engagements extérieurs, du silence de la Chine et de la faiblesse européenne, ne s'est pas encore affirmée. Ce ne sont en effet pas les acteurs qui manquent, mais leur volonté d'agir,

(1) Voir tout spécialement sur ces questions la contribution du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS), « Le monde de demain ».

particulièrement dans les cas des États-Unis qui se renforcent économiquement mais, dans le même mouvement, se dégagent internationalement. La Chine, quant à elle, considère que le temps n'est pas encore venu pour elle de jouer les premiers rôles. Enfin l'Europe est économiquement affaiblie et embarrassée par ses problèmes internes. Dans l'intervalle, on peut parler d'apolarité pour désigner une configuration marquée par l'apathie des puissances d'envergure mondiale¹.

Cette configuration est instable. Elle permet, d'abord, la prolifération de formes de conflictualité infra-étatiques ou non étatiques, à l'image de celles que connaît l'Afrique sahélienne. Elle laisse, ensuite, place à des différends régionaux d'autant plus susceptibles de dégénérer en conflits qu'ils ne sont plus surdéterminés par la logique des blocs : le Moyen-Orient, où s'aiguise l'affrontement indirect entre l'Iran et l'Arabie saoudite, illustre bien cette logique. Elle s'accompagne enfin, notamment en Asie, de l'accumulation de capacités militaires dont le débouché ultime est à la fois l'affirmation de nouvelles grandes puissances et la montée de réactions défensives contre leur émergence.

Inévitablement, cette configuration est facteur d'affaiblissement des fondements et des mécanismes de la sécurité collective, qu'il s'agisse des principes qui sous-tendent l'action des Nations unies, de la capacité du Conseil de sécurité à décider, ou des moyens d'intervention mobilisables sous l'égide de l'ONU. Même si, dans les dix ans qui viennent, il est probable que les principales puissances trouvent intérêt à maintenir l'équilibre quelque peu précaire dans lequel nous sommes entrés, et que donc celui-ci perdure, une telle situation crée des responsabilités pour la France. Membre permanent du Conseil de sécurité, influente en Europe, liée aux pays africains par une série d'accords de coopération, soucieuse pour elle-même de la stabilité de son proche environnement, elle ne peut pas rechercher sa sécurité dans un illusoire repli qui ne ferait que l'exposer davantage. Seule ou avec le soutien de ses voisins, elle est vouée à continuer à jouer le rôle qui est actuellement le sien dans le pourtour de l'Europe. Mais ses capacités sont limitées et elle ne peut, à elle seule, prendre en charge des responsabilités qui devraient être partagées avec ses partenaires de l'Union européenne et de l'Alliance atlantique. Il lui faudra choisir ses priorités et plaider auprès de ses partenaires, et notamment de l'Allemagne, pour que l'Europe se dote à la fois d'une politique extérieure et des moyens de la conduire.

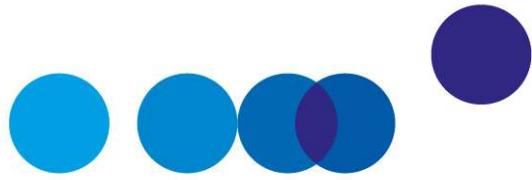
La question stratégique la plus pressante s'adresse en effet aux Européens. Au cours des cinq dernières années, des incendies se sont allumés au Sahel, en Libye, en Égypte, en Syrie et en Ukraine, tandis que les États-Unis multipliaient les signes d'un relatif désengagement du continent européen. Après avoir été traitée, vingt ans durant, comme un acteur de second plan, la Russie a réaffirmé une volonté de puissance et marqué qu'au contraire de la plupart de ses voisins occidentaux, elle disposait à la fois de la force et de la capacité politique de l'employer. L'annexion de la Crimée, parce qu'elle s'est faite à l'encontre de principes des relations internationales qu'on croyait acceptés par tous les pays

(1) L'expression est de Laurent Fabius. Voir sur ce point aussi la contribution précitée du CAPS.

européens, et parce qu'au-delà du seul cas ukrainien, elle a rouvert la question des frontières des ex-républiques soviétiques, est lourde de conséquences pour la sécurité du continent.

L'Union européenne doit se rendre à l'évidence : son environnement immédiat n'est pas seulement instable, il est dangereux ; contrairement aux États-Unis, elle ne dispose ni d'un sanctuaire continental ni de ressources naturelles suffisantes pour assurer ses approvisionnements. Et elle ne peut plus s'en remettre à la seule Alliance atlantique pour assurer sa sécurité et contribuer à stabiliser son environnement. La politique de voisinage qu'elle a mise en œuvre au cours de la dernière décennie n'a pas produit les résultats attendus, elle doit être profondément repensée afin de doter l'Europe d'une pleine capacité de dialogue avec les pays qui l'entourent.

Si les citoyens de l'UE veulent préserver leur prospérité, leur autonomie et leur influence, il faut d'abord qu'ils considèrent leur sécurité économique comme un bien commun. Cela passe notamment par l'organisation d'un système énergétique construit autour d'un concept de sécurité collective et de la valorisation des ressources de chacun des pays participants. Cela passe aussi par des initiatives communes d'ampleur en matière de sécurité des systèmes informatiques et des données. Il faut enfin que les Européens considèrent, de la même manière, leur indépendance géopolitique et leur défense comme un acquis partagé qu'il importe de préserver. Cela suppose une doctrine stratégique commune et un effort de défense conjoint, alimenté notamment par la réaffectation des gains d'efficience que procurera la mise en commun de moyens. La France, sur toutes ces questions, se situe aux avant-postes. Cette posture lui confère légitimité et responsabilités.



CHAPITRE 2

LA FRANCE EN 2025

Pour une majorité de Français, l'avenir est à l'image du présent – en pire. Dans dix ans, certes, l'espérance de vie en bonne santé aura encore progressé et les objets techniques auront continué à transformer notre vie. Mais le pays sera plus divisé, les inégalités ont toute chance de s'être accrues, la croissance sera faible ou nulle. Les biens essentiels comme l'énergie et les produits alimentaires seront plus chers. L'emploi sera toujours aussi rare, et moins sûr encore. Le modèle social français, qui est déjà fragilisé, aura touché ses limites. La dette publique aura atteint un niveau insoutenable. Le réchauffement climatique se sera amplifié, malgré les sacrifices consentis par les Européens pour le contenir. Quant à l'Union européenne, elle demeurera largement impuissante à assurer la prospérité du continent¹.

Il est bien possible que cette vision se réalise. On ne peut même pas exclure des scénarios plus noirs. Mais ce n'est pas inévitable. En moins de dix ans, d'autres pays ont su se redresser et recueillir les fruits de leurs efforts : il n'a pas fallu aussi longtemps pour que la Suède s'extirpe des conséquences d'une violente crise financière ou que le Canada réduise sa dépense publique de plus de 10 points de PIB ; il y a dix ans encore, l'Allemagne faisait figure d'homme malade de l'Europe. Depuis, elle a divisé son taux de chômage par deux. En une décennie, un pays peut se transformer.

Imaginons donc, plutôt, ce que pourra être la France en 2025 si elle sait se transformer. Explicitons quelles ambitions elle peut se donner à cette échéance. Ayons l'audace de désigner des objectifs, même s'ils peuvent paraître lointains ou même hors d'atteinte.

Les prochains chapitres seront consacrés à préciser le diagnostic, à examiner ce qui nous fait obstacle, à discuter les choix et les options, à détailler les objectifs, et à définir les moyens de les atteindre. Il s'agit d'abord ici d'énoncer quelques grandes aspirations collectives qu'une action résolue et persévérente permettrait de concrétiser.

Une France qui fasse à nouveau école

La meilleure manière de résumer ce à quoi nous pouvons aspirer est sans doute d'affirmer que dans dix ans, nous voulons que la France fasse à nouveau école : aux yeux, d'abord,

(1) Cette image de l'avenir ressort des enquêtes conduites pour France Stratégie auprès des Français. Voir le sondage BVA d'octobre 2013 (www.strategie.gouv.fr/blog/2013/11/quelle-france-dans-10-ans-des-francais-attaches-leur-modele-social-preoccupes-et-responsables/) et la synthèse « Les enseignements du débat citoyen », déjà citée.

des citoyens du monde, dont beaucoup avaient coutume de chercher inspiration dans ses réalisations, et ne le font plus ; mais aussi, par réflexivité, aux yeux des Français eux-mêmes, qui ressentent comme une blessure le fait de ne plus servir de référence.

Faire école, ce n'est pas donner des leçons. Ce n'est pas imposer son modèle avec arrogance. C'est simplement considérer que le témoignage le plus objectif de la valeur de ce qu'on réalise est donné par ce qu'en tirent les autres. C'est pour chaque nation l'équivalent de l'exportation pour une entreprise : la preuve qu'elle offre le meilleur. Pour cette raison, faire école, c'est s'assurer de ce que les solutions que l'on met en œuvre, les réformes que l'on conduit, sont les mieux à même d'assurer la prospérité du pays et le bien-être de ses citoyens.

En dépit, dans bien des domaines, de réussites qui forcent le respect, nos résultats d'ensemble ne permettent plus à notre pays de jouer ce rôle, et ils ne nous permettent plus de nous regarder nous-mêmes comme exemplaires. Nos institutions ne font plus école et, même lorsqu'elles mériteraient d'être suivies, nos idées ne rallient plus les soutiens auxquels nous étions accoutumés. Or les Français savent que leur pays n'est jamais davantage lui-même que lorsqu'il est imité. Ils n'ont pas oublié que la puissance des principes, des idées et des sentiments que porte la France est, selon la formule de Tocqueville, « la plus précieuse partie d'elle-même »¹. Le regard qui est aujourd'hui posé sur la France les perturbe donc beaucoup. La perplexité de nos voisins redouble nos propres doutes, et nourrit notre morosité.

C'est pourquoi la France doit se fixer l'objectif de redevenir une référence, et de renouer ainsi avec une vocation universaliste qui a marqué notre histoire et façonne encore nos perceptions. Elle doit pour cela ambitionner d'obtenir, d'ici dix ans, des résultats qui la placent, dans les domaines qu'elle aura choisis et de la manière qu'elle aura choisie, parmi les tout premiers des pays avancés.

Il ne s'agit pas de nous exhorter à la compétition en raison de la discipline qu'elle impose, ou de nous attacher par simple fierté à figurer aux places d'honneur dans les classements internationaux. Il s'agit plutôt de nous donner des objectifs qui correspondent à nos propres ambitions, d'accepter de mesurer nos succès à l'aune de la comparaison avec nos partenaires et de considérer que nous n'aurons atteint notre but que lorsque d'autres, au-delà de nos frontières, s'inspireront de nos institutions et prendront exemple sur nos réalisations.

Un des dix pays du monde où l'on vit le mieux

Faire école, c'est d'abord être un pays qui attire, un pays où l'on aspire à créer, à travailler, à vivre. Ne nous leurrons pas : nous n'atteindrons ni les taux de croissance de la Chine, ni l'inventivité scientifique et technique des États-Unis, ni la puissance industrielle de l'Allemagne, ni l'équilibre social ou la qualité environnementale des pays scandinaves, ni la

(1) Alexis de Tocqueville, discours à la Chambre des députés, 27 janvier 1848.

sécurité de la Suisse. Mais nous pouvons décider de combiner chacune de ces performances, et devenir l'un des pays qui sache le mieux mettre la croissance au service du bien-être de ses citoyens ou, pour le dire autrement, l'un des pays qui équilibre le mieux impératifs économiques, exigences environnementales et priorités sociales.

Se donner un tel objectif ne signifie pas renoncer à la performance économique ou choisir le consommateur aux dépens du producteur. C'est simplement être conscient de ce que le produit intérieur brut (PIB) est très imparfaitement corrélé avec la qualité de vie et la capacité à la préserver. C'est dépasser les critères économiques étroits qui nous servent encore trop souvent d'étalon exclusif pour promouvoir un développement responsable.

En 2009, le rapport de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi sur la mesure des performances économiques et du progrès social mise en place à la demande du président de la République avait conclu à la nécessité de privilégier le bien-être des citoyens et la soutenabilité dans le temps des évolutions en cours¹. Les problèmes que connaît actuellement la Chine, où le PIB progresse à un rythme soutenu mais où la dégradation de l'environnement menace gravement la santé des populations, et ceux que vit l'Espagne, où une expansion effrénée du crédit a débouché sur une crise profonde, illustrent la justesse de cette démarche. La croissance ne peut plus être un but en soi, un objectif purement quantitatif.

La qualité de la croissance s'apprécie au regard d'une série de dimensions. La commission Stiglitz-Sen-Fitoussi avait proposé de prendre en compte parmi les indicateurs de bien-être les conditions de vie matérielle, la santé, l'éducation, les activités personnelles (y compris le travail), la participation à la vie politique, les relations sociales, l'environnement et la sécurité. Pour apprécier la soutenabilité, elle avait suggéré de s'appuyer sur les « stocks » que chaque génération accumule et transmet à la suivante : stock de connaissances, de compétences humaines, de capital productif, d'actifs immobiliers et financiers, patrimoine environnemental, mais aussi dette financière et dette climatique.

What gets measured gets done, dit l'anglais (ce qui se mesure se réalise). Même si des progrès ont été faits dans cette direction, avec notamment l'Indice de développement humain (IDH) et l'Indice de richesse inclusive (IRI) développés par des agences des Nations unies, on est aujourd'hui loin d'avoir intégré l'ensemble de ces dimensions dans un seul indicateur susceptible de guider ainsi les décisions économiques². C'est pourquoi il est préférable, à ce stade, de se fonder sur une batterie de mesures, et pour cela d'associer au PIB un petit nombre d'indicateurs de la qualité de la croissance pouvant faire l'objet d'un suivi annuel (encadré ci-dessous). Ces indicateurs, dont la sélection devrait donner lieu à délibération, couvrirraient les champs économique, social et environnemental et ils porteraient à la fois sur l'actif et le passif que chaque génération transmet à la suivante.

(1) Voir le rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr, 2009.

(2) Voir notamment United Nations University International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change (2012), *Inclusive Wealth Report 2012*, Cambridge University Press. Voir également Attali J. (2013), *Pour une économie positive*, Paris, Fayard.

ASSURER LA QUALITÉ DE LA CROISSANCE : UNE DÉMARCHE ET DES INDICATEURS

La qualité de la croissance ne se décrète pas. Elle se construit au fil de la multitude des comportements des entreprises, des salariés du public et du privé, des consommateurs et des citoyens. Il s'agit là de choix individuels, mais aussi de valeurs communes qui trouvent leur traduction dans des normes explicites ou implicites. Responsabilité sociétale des entreprises, économie de fonctionnalité, éco-conception, économie circulaire, achat responsable, consommation éthique : tous ces termes dont beaucoup sont récents, et bien d'autres encore, tentent de capter les divers aspects de ces nouveaux comportements auxquels nous aspirons collectivement, même si nous n'y souscrivons pas toujours individuellement dans nos vies quotidiennes. Ils dessinent les contours d'une mutation qui vient à peine de commencer mais qui a toute chance de s'affirmer à horizon de dix ans.

Si la transition vers une croissance plus sobre résulte ainsi d'une myriade de comportements, il n'en reste pas moins que des indicateurs bien choisis et des objectifs lisibles exercent de puissants effets sur l'action des gouvernants. On l'a vu par exemple avec les cibles d'inflation des banques centrales ou avec les normes de déficit européennes. Mais quand les cibles sont trop nombreuses, elles s'annulent l'une l'autre. C'est le cas pour la qualité de la croissance : il y a trop d'objectifs économiques, environnementaux et sociaux pour qu'aucun d'entre eux ne guide véritablement la décision.

Pour y remédier, deux méthodes sont envisageables. La première consiste à donner une traduction monétaire à chacun des objectifs, afin de pouvoir les agréger et, éventuellement, de construire une mesure représentative des objectifs collectifs. La seconde est de sélectionner un petit nombre d'indicateurs et de leur donner une valeur politique. Intellectuellement attrayante, la première approche prend d'emblée en compte la possibilité d'arbitrer entre objectifs, mais elle soulève de grandes difficultés : faut-il tout monétiser ? Comment valoriser l'équité dans la répartition du revenu ? Quel taux d'actualisation retenir ? La seconde est plus fruste mais plus immédiatement opératoire, c'est elle qu'il est proposé d'adopter.

Pourraient ainsi être choisis sept indicateurs de la qualité de la croissance susceptibles d'un suivi annuel. Ces indicateurs incluraient le stock d'actifs productifs incorporels et physiques de l'économie française ; les compétences (ou stock de capital humain) ; la répartition du revenu ; l'empreinte carbone de l'économie française, dans la mesure du possible en incluant les émissions induites par la production des produits importés ; la proportion artificialisée du territoire ; la dette publique nette des administrations publiques, en tenant compte des engagements hors bilan ; et enfin l'actif extérieur net de la nation.

Sur cette base, la délibération permettrait de déterminer, pour chaque mandature, quels objectifs retenir et comment répartir les efforts en vue de les atteindre.

Progresser dans chacune des directions proposées suppose en effet des investissements, et mobilise donc de l'épargne. Les arbitrages ne peuvent être ignorés, ils doivent être explicités.

Une batterie d'indicateurs permet d'apprécier les effets de son action, pas de se classer. Cependant différents indices agrégés existent, qui visent à apprécier la qualité de la vie sur un ensemble de dimensions. L'OCDE a, par exemple, récemment développé un indice du vivre mieux (*Better Life Index*), construit à partir de la mesure des performances des pays dans onze domaines. Le revenu est naturellement l'un d'entre eux, mais sont également pris en compte le logement, l'éducation ou la sécurité¹. L'indice agrégé est à bien des égards imparfait. Il sous-pondère ou apprécie mal certaines dimensions, comme la qualité de l'environnement ou l'éducation. Mais il existe et sera à coup sûr régulièrement amélioré au cours des années à venir. À cette jauge, la France se classe aujourd'hui au dix-huitième rang. Elle est bien notée dans de nombreux domaines, mais est handicapée par ses résultats en matière d'emploi, d'éducation, d'engagement citoyen et de sécurité. Devenir un des dix pays du monde où on vit le mieux est à notre portée. C'est déjà le cas dans de nombreux domaines. Y parvenir demande seulement de s'attaquer à un ensemble de déficiences qui nuisent au bonheur des Français.

Dans le premier tiers des pays européens pour l'emploi

On ne peut concevoir de faire école sans réussir dans le combat pour l'emploi. Le chômage qui perdure depuis plusieurs décennies n'est pas seulement une cause de souffrance, il est aussi le signe d'un profond dysfonctionnement de nos institutions économiques et sociales, dont le coût collectif, direct ou indirect, est immense. Chaque économie, bien sûr, peut être temporairement déstabilisée par des chocs, et devoir à tel ou tel moment faire face à un grave problème d'emploi. Mais on ne peut pas vouloir faire exemple et s'accommoder de ce que, depuis 1982, le taux de chômage n'ait jamais été inférieur à 7 % de la population active.

Le but doit être le plein emploi. Aussi lointain qu'il paraisse aujourd'hui, c'est l'état normal de fonctionnement d'une économie. Tout autre état social revêt un caractère pathologique et implique un insupportable gâchis de compétences et de talents. Il n'y a aucune raison de renoncer à l'atteindre, alors que nous avons longtemps connu une situation de très faible chômage et que certains de nos proches voisins y sont aujourd'hui revenus.

Nous donner aujourd'hui cet objectif pour 2025 serait cependant jugé peu crédible par tous les Français qui souffrent depuis des décennies de la persistance d'un chômage de masse. Une ambition perçue à tort ou à raison comme trop élevée peut être démobilisatrice. Mieux

(1) Ces critères sont le logement, le revenu, l'emploi, les liens sociaux, l'éducation, l'environnement, l'engagement civique, la santé, la satisfaction à l'égard de la vie, la sécurité et l'équilibre travail-vie personnelle. Voir www.oecdbetterlifeindex.org.

vaut, comme le dit le proverbe chinois, traverser la rivière en sentant les pierres. En outre, le défaut d'un objectif formulé en termes absolus est de ne pas tenir compte de la situation économique globale et européenne. Le raisonnement en termes relatifs évite cet écueil.

Dans cet esprit, nous pouvons ambitionner de revenir durablement dans le premier tiers des pays européens pour l'emploi. Sachant que nous nous situons aujourd'hui vers le milieu du deuxième tiers et avons même, il y a quelques années, figuré dans le troisième, ce serait déjà une amélioration très substantielle. En 2013, par exemple, cela aurait impliqué quelques 600 000 emplois de plus et un taux de chômage de 6,8 % au lieu de 9 %¹. Sur la période 2000-2013, cela nous aurait conduits à un taux de chômage oscillant entre 4,2 % et 7,1 % alors que ce dernier taux représente notre meilleure performance sur cette même période (2000-2013) (Tableau 1).

Tableau 1 – Taux de chômage : ce qu'il a été et ce qu'il aurait pu être²

| | Taux de chômage des 20-64 ans (en %) | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------------|--------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| France | 9,9 | 8,3 | 8,4 | 8,3 | 8,9 | 8,5 | 8,4 | 7,6 | 7,1 | 8,7 | 8,9 | 8,9 | 9,5 | 9,5 |
| Dernier pays du premier tiers | 5 | 4,2 | 4,8 | 5,5 | 5,7 | 6,5 | 5,6 | 4,5 | 4,9 | 6,6 | 7,1 | 7 | 7 | 7,1 |

Source : France Stratégie, d'après Eurostat (Labour Force Survey)

Nous fixer un tel objectif, c'est faire preuve de réalisme. Nous ne pouvons pas anticiper les chocs économiques ou technologiques, nous n'avons pas en main tous les instruments de la politique économique et monétaire, mais nous pouvons comparer notre performance à celle de pays de niveaux de développement voisins, placés dans des conditions similaires et qui font largement face aux mêmes problèmes.

Pourquoi, pourrait-on dire, ambitionner de figurer dans le premier tiers plutôt qu'au premier rang ? Par réalisme, mais aussi parce qu'il n'est pas toujours préférable d'enregistrer le taux de chômage le plus bas, si cela se paie de déséquilibres économiques marqués (pensons aux booms qu'ont connus certains de nos voisins dans les années 2000, avant de subir des chutes vertigineuses).

Comment y parvenir ? Les prochains chapitres détailleront des initiatives dans le domaine social et de l'amélioration du fonctionnement du marché du travail. Une réduction durable du chômage ne peut cependant pas être la résultante des seules politiques de l'emploi ou du marché du travail, ou des seuls efforts de réduction des prélèvements sur le travail. Pour réussir, une politique pour l'emploi doit mobiliser une gamme d'instruments qui vont de la macroéconomie aux institutions du marché du travail en passant par l'éducation, la formation

(1) Il s'agit ici du taux de chômage des 20-64 ans, sur lequel portent les comparaisons internationales. En France, l'usage est de raisonner sur le taux de chômage des actifs de plus de 15 ans.

(2) Si la France avait été le dernier pays du premier tiers des pays européens.

professionnelle, la recherche et l'innovation, les politiques d'accompagnement, la fiscalité ou encore le logement et le développement territorial. C'est sur l'ensemble de ces leviers qu'il va falloir jouer simultanément, sans se cacher bien entendu que les réformes du marché du travail en seront une composante indispensable.

Une République qui unit

Faire école, c'est encore offrir un modèle de citoyenneté. Nous l'avons longtemps fait : qu'on soit né enfant de la République, qu'on le soit devenu ou qu'on aspire à le devenir, la citoyenneté française représentait tout à la fois le partage d'une mémoire, un ancrage dans des valeurs à portée universelle, et l'aspiration à un devenir partagé. Être français c'était, comme le dit l'historien Patrick Weil, mettre en commun un héritage, celui de la Révolution, une langue et des principes, à commencer par l'égalité et la laïcité¹. Cette définition ouverte, universaliste et même par certains côtés abstraite de la nationalité, des millions de femmes et d'hommes de toutes origines et de toutes religions y ont adhéré jusqu'à en faire un élément déterminant de leur propre identité, sans pour autant devoir renoncer à leurs convictions ou à leurs traditions. Elle constitue pour tous les Français un patrimoine d'une immense valeur, auquel ils sont profondément attachés.

Lorsqu'il s'est agi, au tournant du siècle, d'élaborer la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, nous avons pu éprouver à quel point nombre de nos partenaires se trouvaient en phase avec les principes fondateurs de notre collectivité nationale. Et pourtant, les Français doutent et ne sont plus certains que ces principes suffisent à répondre aux questions actuelles de la vie sociale. Ils voient bien que la devise de la République ne parvient pas à faire rempart au racisme et aux discriminations dans l'accès à l'emploi ou au logement ; ils ne savent pas bien ce qu'induit l'affirmation d'individualités singulières ; ils sont désorientés par l'émergence de phénomènes de double appartenance ; ils sont déroutés par la persistance d'identités communautaires qui peinent à s'articuler avec l'identité commune ; et ils sont désemparés par l'essor de religiosités qui transgressent les frontières établies entre domaine privé et espace public, voire qui, dans certains cas, nient la notion même de laïcité.

Ce doute de portée générale est aujourd'hui aiguisé par les phénomènes communautaristes qui se sont développés dans certaines agglomérations, et parfois même dans certaines parties de l'espace rural. Dans ces ghettos, qui cristallisent en outre les difficultés de tous ordres, relégations territoriale et socioéconomique interagissent avec l'enclavement identitaire dans une dangereuse spirale de dissidence et de repli.

Il ne faut pas s'y tromper : les phénomènes de racisme, d'intolérance ou d'enfermement communautaire suscitent le même traumatisme dans toutes les sociétés. Ils ne mettent pas plus en cause la citoyenneté française que celle de tout autre pays européen. Et ils doivent être combattus partout avec la même fermeté. Ce qui nous caractérise, en revanche, est que

(1) Weil P. (2002), *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, Grasset.

toute affirmation, même paisible, d'identité singulière, toute friction, même vénierle, entre communautés, est l'occasion d'interrogations principales sur les règles de la vie en commun. Là où tel ou tel de nos voisins ne voit qu'une revendication communautaire un peu appuyée ou une affirmation un peu marquée de religiosité, avec lesquelles il convient de trouver des accommodements pragmatiques, nous lisons facilement la négation de la grammaire du vivre ensemble.

Pour partie, il faut y voir l'effet d'une conception rigoriste de la laïcité. Mais pour partie aussi, celui d'une conception exigeante de la citoyenneté qui attend de chaque individu qu'il porte en lui l'intégralité du code génétique de la collectivité nationale. C'est au nom de cette conception, constitutive de notre collectivité, que nous ne pouvons pas nous accommoder, fût-ce sous réserve de la préservation de l'ordre public, de la formation de ghettos communautarisés. Les Français voient le repli identitaire comme une négation de la capacité qui doit être donnée à chacun de construire librement sa propre identité.

Le défi, pour la société française, n'est donc pas de négocier de mauvais compromis avec une réalité qui la déroute. Il est de démontrer, à elle-même d'abord, que les valeurs sur lesquelles se fonde notre citoyenneté sont celles-là mêmes qui lui permettront d'affronter les questions du XXI^e siècle. Il est de se convaincre, et de convaincre, que ces valeurs sont bien opératoires et que pour l'essentiel elle a déjà, sur les questions de laïcité, trouvé un équilibre satisfaisant entre intransigeance quant aux principes et à leur champ d'application, et souplesse dans la reconnaissance des singularités. Il est de se persuader que les frontières entre l'espace de la neutralité publique, celui de la vie privée et celui de la coexistence des deux sphères, sont aujourd'hui assez clairement définies, et n'ont pas besoin d'être redessinées¹. Il est, enfin, de réaffirmer les éléments centraux autour desquels peut se ressourcer une identité collective aujourd'hui mise à mal : une promesse effective d'égalité, appuyée par une action résolue des services publics ; une lutte déterminée contre toutes les discriminations ; et un renouveau de légitimité pour des institutions politiques aujourd'hui trop décriées pour pouvoir créer de l'appartenance et structurer la citoyenneté .

Si elle y parvient, c'est-à-dire si elle se convainc de la modernité de son modèle de citoyenneté et réussit à concilier sur cette base diversité et unité, alors la France aura démontré qu'elle peut, dans ce domaine aussi, donner l'exemple. En dépit de toutes les vicissitudes de notre vie sociale, nous n'en sommes finalement pas si loin. Cela changerait le regard que les autres et nous-mêmes portons sur notre République. Y parvenir suppose – les prochains chapitres y reviendront – de construire une démocratie de la confiance² appuyée sur un État entreprenant et économique. Cela exige aussi de donner effectivité à la promesse d'égalité.

(1) Cette distinction entre les trois espaces du vivre ensemble est due à Jean-Louis Bianco.

(2) Le manque de confiance dans l'avenir et dans les institutions se double d'une défiance vis-à-vis de l'autre. Selon une étude de l'OCDE, la France est mal classée en la matière puisqu'un Français sur deux seulement fait confiance à autrui. L'objectif à dix ans est de « figurer dans le premier tiers des pays de l'OCDE ». Voir le document annexe *Repères pour 2025*.

L'appétit d'inventer

Faire école, c'est enfin contribuer à façonner l'avenir. De ce point de vue, notre pays a longtemps été aux avant-postes. Il a été le berceau d'une série d'inventions dont beaucoup ont changé nos existences.

Par formation et par tradition, nos scientifiques et nos ingénieurs ne sont pas toujours les meilleurs lorsqu'il s'agit de perfectionner l'existant, mais rien ne les motive plus que de repousser les frontières du possible. Aujourd'hui encore, la vitalité de cette tradition se lit dans le bourgeonnement de projets que portent les créateurs d'entreprise, comme dans le succès que rencontrent les jeunes Français en Californie ou ailleurs. L'innovation fait partie de notre patrimoine.

Cette créativité est toujours vivace. Mais nous ne lui offrons pas assez le terreau qu'il lui faut pour s'épanouir. Trop souvent, l'esprit d'invention est étouffé. Trop souvent, des idées nées en France doivent migrer pour se muer en projet industriel ou trouver les conditions d'un développement commercial. Car si nous conservons un potentiel scientifique exceptionnel, une forte capacité d'innovation et des groupes d'envergure mondiale, force est de constater que notre écosystème universitaire, économique, social et financier n'est pas toujours en phase avec ce potentiel. Nous n'avons pas fait de notre inventivité un moteur de développement des entreprises et de croissance économique.

Nous pourrions nous accommoder de cet état de fait si nous disposions d'un puissant appareil industriel capable de faire fructifier les innovations nées ailleurs. Ce n'est pas le cas. Nous pourrions considérer qu'il s'agit d'un sujet de second ordre si nous étions dans une de ces périodes où le progrès technique procède par améliorations marginales. Tout conduit au contraire à penser que nous vivons, et allons vivre plus encore, des bouleversements dans les manières de produire et les modes de vie. Les mutations qui ont commencé à transformer notre quotidien et notre travail vont s'amplifier dans les dix ans à venir. La France ne peut pas se permettre de rester à la lisière de ce mouvement.

Inventer, c'est d'abord une affaire d'état d'esprit. Les Français sont à cet égard partagés. Comme l'avait relevé le document préparatoire au séminaire gouvernemental du 19 août 2013¹, ils gardent foi en la science mais considèrent avec méfiance nombre de ses applications. Leur réserve n'exprime pas tant un doute quant aux apports scientifiques eux-mêmes qu'à l'égard de la capacité des institutions publiques et privées à faire la part entre les avancées porteuses de progrès pour la collectivité et celles qui induisent des risques excessifs. Notre ambivalence à l'égard du progrès scientifique et technique résulte en définitive surtout d'une méfiance plus large et d'un doute quant à notre capacité collective à mettre ses avancées au service du progrès humain. Ce qui s'exprime comme une réserve à l'égard de la science est souvent en réalité une défiance à l'égard de nos institutions.

La société française souffre aussi d'une dissonance entre goût de l'innovation et aspiration à la stabilité. Une économie d'innovation repose par nature sur la mise en œuvre de projets dont

(1) Note précitée : www.strategie.gouv.fr/blog/2013/08/note-quelle-france-dans-dix-ans/.

l'issue est incertaine. Qu'ils réussissent, et l'innovateur doit très vite traduire son succès industriel en succès commercial, et pour cela bousculer ses concurrents. Qu'ils échouent, et ceux qui ont investi leur capital ou leur travail doivent sans tarder prendre leurs pertes. Or nous ne savons pas assez faire grandir nos entreprises, lorsqu'elles sont prometteuses, ni tirer un trait sur leurs échecs, lorsqu'elles sont sans avenir. Nos marchés des produits, nos marchés du travail, notre droit des faillites et nos structures d'entreprise, nos marchés financiers et notre fiscalité ne sont pas organisés pour faire place à des progressions fulgurantes et à des échecs sans appel. Ils ont été façonnés pour une économie en croissance homothétique et ne sont plus adaptés à une économie de la disruption. En d'autres termes, nous n'avons pas les institutions économiques et sociales de nos aspirations innovatrices.

Renouer avec une ancienne tradition nationale et redevenir un grand pays d'invention est pour la France une belle ambition¹. À vrai dire, il serait très dommageable qu'elle ne fasse pas ce choix, qui est en accord avec sa tradition et qui est le mieux à même de valoriser ses importants atouts. Cela suppose, on y reviendra dans les prochains chapitres, de construire une économie du mouvement appuyée sur une Europe qui joue le rôle de force d'entraînement. Plus précisément, cela appelle toute une série de transformations : une rénovation des méthodes pédagogiques, afin de faire plus appel à la créativité des élèves et des étudiants qu'à leurs capacités mémorielles ; un fort encouragement à la conversion des recherches universitaires en projets industriels ; des structures d'entreprise qui valorisent le capital humain et les actifs immatériels ; des financements adéquats à toutes les étapes du développement des projets ; une fiscalité adaptée à des flux de revenu marqués par l'irrégularité ; un fonctionnement du marché du travail qui permette aux entreprises de s'engager dans des tentatives prometteuses mais risquées, et aux salariés de se réinsérer dans l'emploi en cas d'échec ; un climat de concurrence et une ouverture des marchés publics aux produits innovants ; un espace enfin de dimension européenne, qui offre aux créateurs de nouveaux produits et services la possibilité d'atteindre très vite la taille critique.

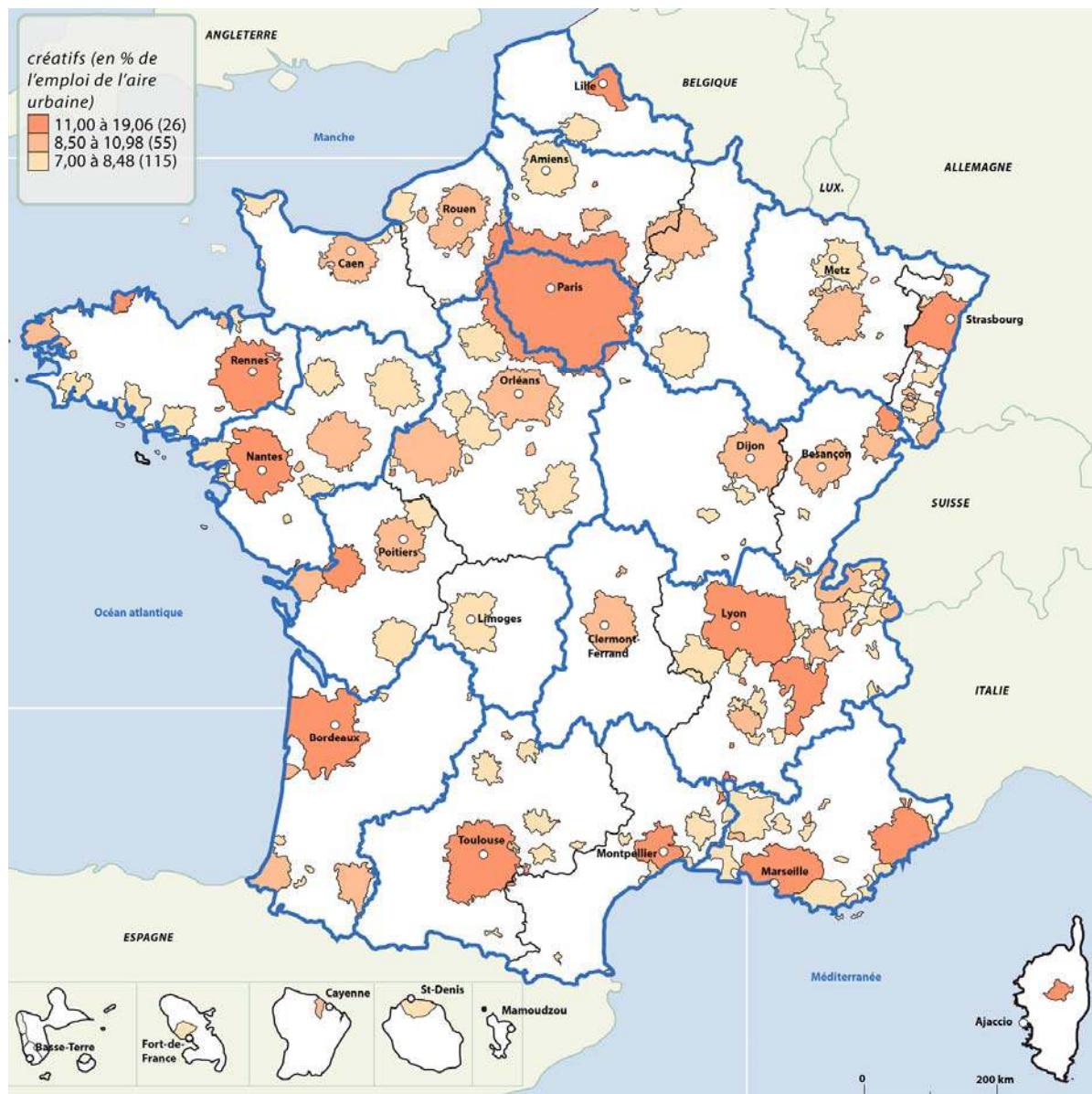
Dans une économie d'invention qui fait une large place aux compétences, aux synergies et aux coopérations, la métropole est l'espace naturel de la croissance. C'est dans les grandes villes et autour d'elles que se structurent des écosystèmes associant responsables territoriaux et acteurs de la recherche, de l'économie et du financement. La France est riche de dix à quinze métropoles dynamiques qui ont déjà pris le virage de cette économie du mouvement et sont les creusets de notre future prospérité. Mais pour un pays dont le développement a longtemps misé sur les villes moyennes, il ne faut pas se cacher que cette dynamique est aussi source de traumatisme.

Pour tirer parti au mieux de la force des métropoles et organiser la diffusion de la croissance qu'elles impulsent, la France a besoin de repenser son organisation territoriale. La simplification des structures et la réduction du nombre de régions ne sont pas simplement

(1) Selon un indicateur composite de la Commission européenne sur l'innovation, la France se situe en 13^e position sur 34 pays européens recensés. L'objectif serait ici de « rejoindre le groupe des pays européens leaders » (Suisse, Suède, Danemark, Allemagne et Finlande). Se reporter au document annexe *Repères pour 2025*.

affaire de lisibilité démocratique ou d'efficience administrative, elles doivent aussi être pensées en fonction de la nouvelle géographie du développement économique. Comment penser l'organisation de notre territoire afin de stimuler la croissance et d'organiser sa diffusion est l'une des grandes questions pour l'avenir, sur laquelle ce rapport reviendra.

Localisation géographique des « classes créatives » (en % de l'emploi de l'aire urbaine)

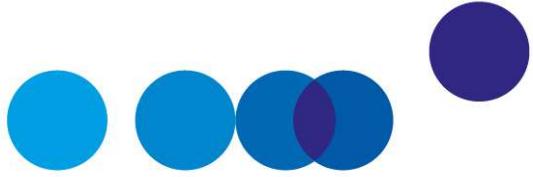


Lecture : le concept de « classes créatives » a été élaboré par Richard Florida (*The Rise of the Creative Class*, 2002). Ces classes créatives sont constituées d'ingénieurs, de chercheurs, de formateurs, d'artistes, de managers, de chefs d'entreprise, de juristes, etc. Vivant de préférence dans des espaces urbains denses, socioculturellement riches, elles forment le noyau dur du capital humain dans l'économie de la connaissance. Leur localisation est un indicateur du potentiel de développement des territoires.

Source : France Stratégie, d'après Insee, Recensement de population 2010 au lieu de travail

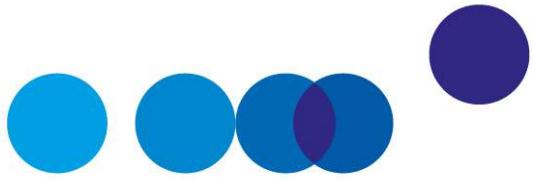
La France dans dix ans peut être un pays où il fait bon vivre, un pays ouvert, dynamique, un pays qui fasse à nouveau école et qui ait confiance en lui-même. Mais cet avenir ne pourra se concrétiser que si le cap donné est suffisamment ambitieux et si les transformations nécessaires sont conduites à un rythme soutenu et avec détermination. Les transformations qu'il appelle devront être profondes et chacun doit bien mesurer l'ampleur de l'effort à accomplir.

Cela commence par un diagnostic sans concession.



DEUXIÈME PARTIE

CE QUI NOUS ENTRAVE



CHAPITRE 3

ÉTAT DES LIEUX

La France n'a pas, comme certains de ses voisins, subi une de ces crises violentes qui, en quelques mois, font passer un peuple de l'euphorie au désespoir. Mais elle a le sentiment d'une lente et inexorable dégradation et elle est gagnée par une morosité croissante. Ce pessimisme est-il justifié ou traduit-il un penchant au déclinisme ?

De 1970 à 1985, toutes les économies avancées connaissent le même dérèglement du régime de croissance qui s'était établi au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et avait conduit à une prospérité sans précédent. Éclatement du système de taux de changes fixes, chocs sur les prix du pétrole et des matières premières, hausse des taux d'intérêt réels, concurrence de ceux qu'on appelle alors nouveaux pays industriels, ralentissement des gains de productivité, dérapages inflationnistes, chômage de masse : la liste des difficultés que gouvernants et sociétés ont eu à affronter est longue, et il n'y a pas lieu ici de retracer le détail de leur enchaînement.

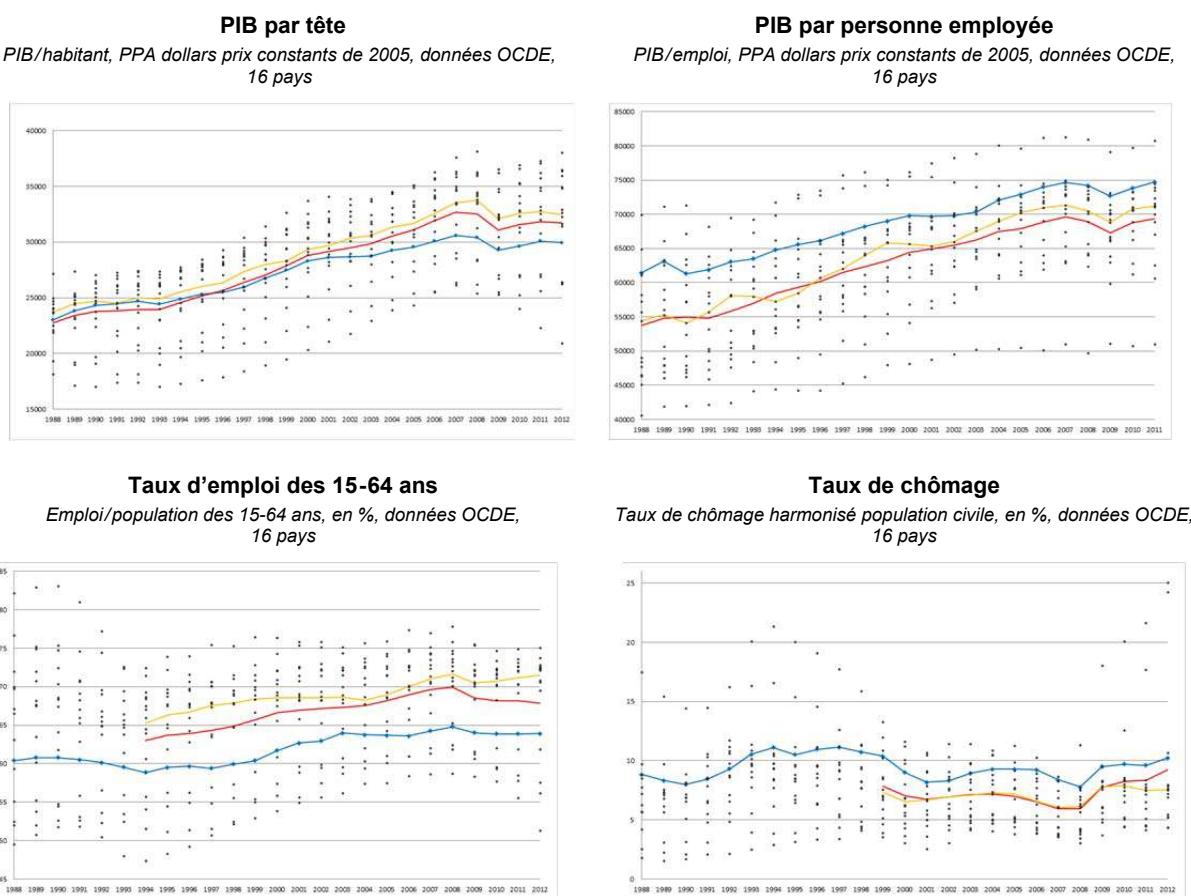
Cette période prend fin au milieu des années 1980 avec la baisse du prix du pétrole, la décrue de l'inflation et un certain retour de la croissance. À cette date, tous les pays n'en restent pas moins marqués par ses séquelles. En 1988, il y a vingt-cinq ans donc, c'est le cas de la France : le chômage est élevé (8,8 %), les territoires industriels ont subi une saignée, les finances publiques sont déséquilibrées. Nous avons mis plus longtemps que d'autres à prendre conscience du caractère permanent des mutations de l'environnement global. Mais nous sommes encore en bonne compagnie. Notre revenu par tête est d'ailleurs très proche de celui de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de l'Italie.

Une nouvelle séquence qui s'ouvre alors a pour jalons la désagrégation de l'Union soviétique, la réunification allemande et la montée en puissance de la Chine ; la libéralisation des flux de capitaux et la globalisation financière ; l'irruption du numérique (année de la chute du mur de Berlin, 1989 est aussi celle de la naissance du web) ; la montée des inégalités au sein des pays avancés et, simultanément, la réduction des inégalités entre citoyens des pays riches et citoyens des pays pauvres ; et enfin la prise de conscience des enjeux climatiques. Un mot résume, à tort ou à raison, ces transformations : « mondialisation ». C'est, pour les Français, le fait marquant du dernier quart de siècle et, pour beaucoup d'entre eux, la cause première du marasme qu'ils perçoivent.

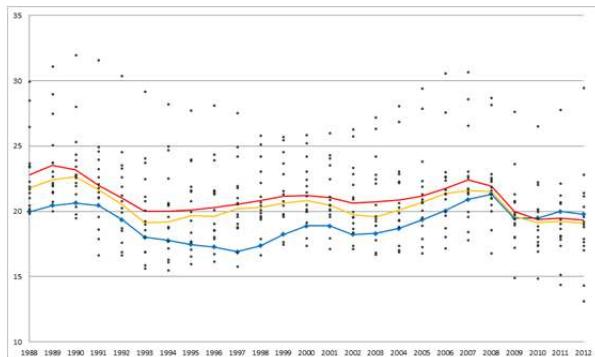
Examinons donc de manière méthodique comment ont évolué notre pays et ceux qui étaient dans une situation comparable en 1988. Retenons par conséquent les pays dont le produit

intérieur brut (PIB) par tête (une mesure certes imparfaite de la prospérité, mais la seule qui soit disponible sur longue période et pour toutes les économies) se situait à cette date dans une fourchette de plus ou moins 30 % par rapport à celui de la France, et retracons leurs performances au regard d'un ensemble d'indicateurs. Ce genre de comparaisons est souvent biaisé par le choix des références. Ici, ce sont toujours les mêmes seize pays (on en trouvera la liste sous les graphiques). Quant aux indicateurs, également au nombre de seize, ils sont simplement ceux qu'il est naturel de recenser pour un panorama de nos performances économiques et sociales.

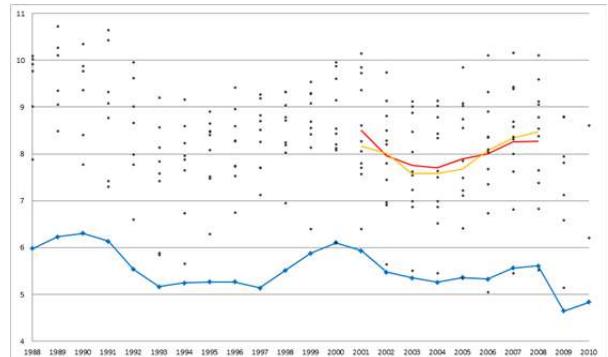
Graphique 4 – La France sur 25 ans : évolutions comparées 1988-2012
 (en bleu, la France ; en rouge, la moyenne des pays de l'échantillon ;
 en jaune, la médiane)



Part de l'investissement total dans le PIB
FBCF/PIB, en %, données OCDE, 16 pays

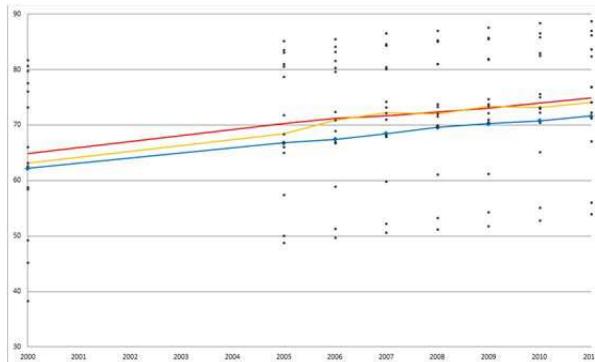


Part de l'investissement en machines/équipements dans le PIB
FBCF en machines et équipements/PIB, en %, données OCDE, 12 pays



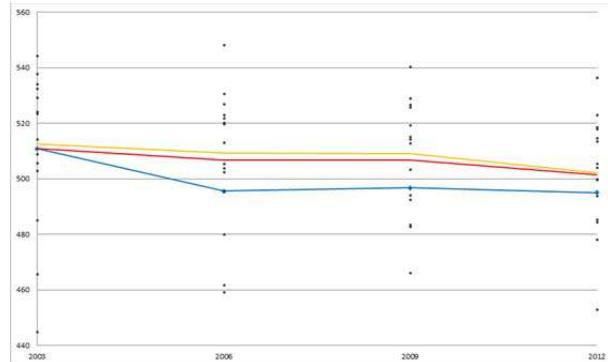
Part des adultes avec un niveau d'études secondaires supérieurs

25-64 ans au niveau ISCED3/population des 25-64 ans, en %, données OCDE, 15 pays



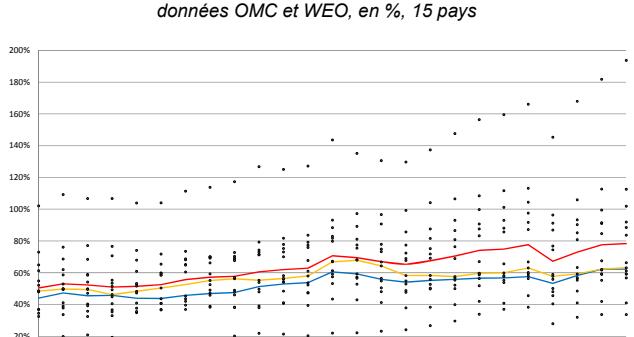
Score moyen en mathématiques

PISA, données OCDE, 16 pays



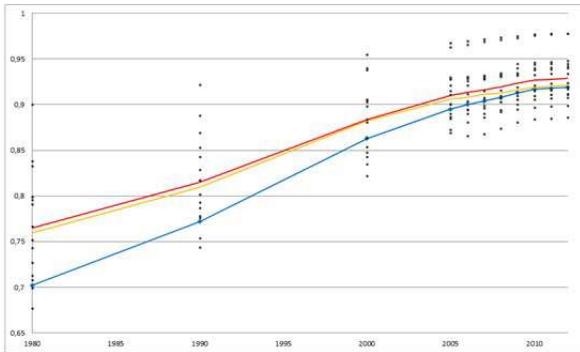
Taux d'ouverture

Part des exportations + importations dans le PIB, données OMC et WEO, en %, 15 pays



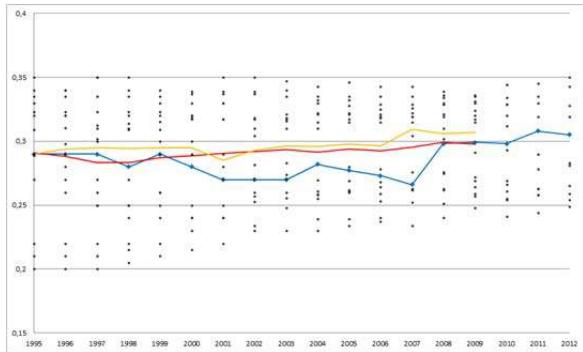
Indice de développement humain

IDH hors composante revenu (santé et éducation uniquement), données PNUD, 16 pays



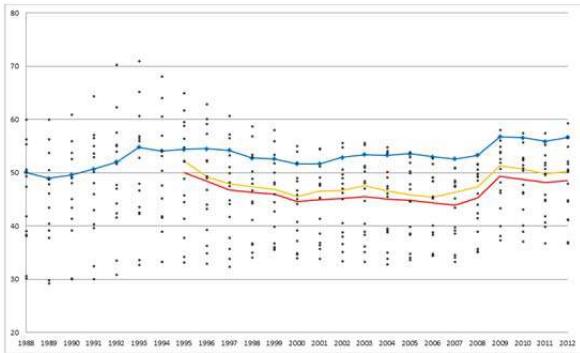
Inégalités de revenu

Coefficient de Gini (pour le revenu disponible après impôts et transferts), données Eurostat et OCDE pour pays non UE, 16 pays



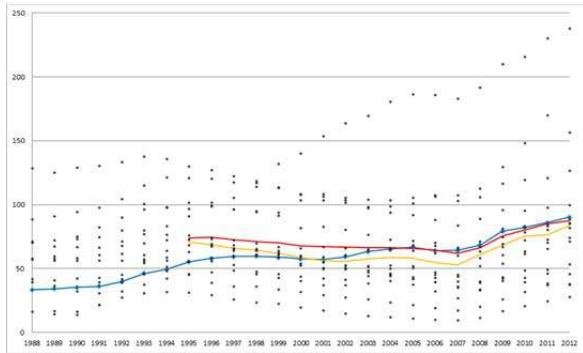
Part des dépenses publiques dans le PIB

Dépenses des administrations publiques/PIB, données WEO, en %, 16 pays



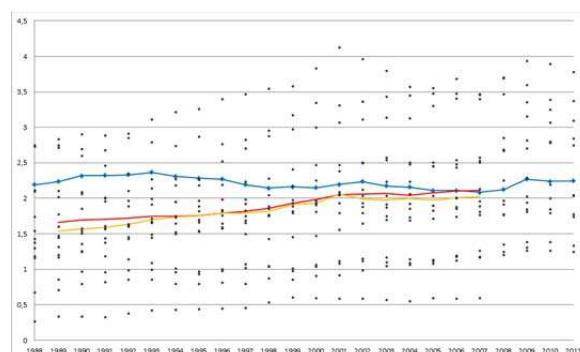
Dette publique en % du PIB

Dette brute des administrations publiques/PIB, données OCDE, 16 pays



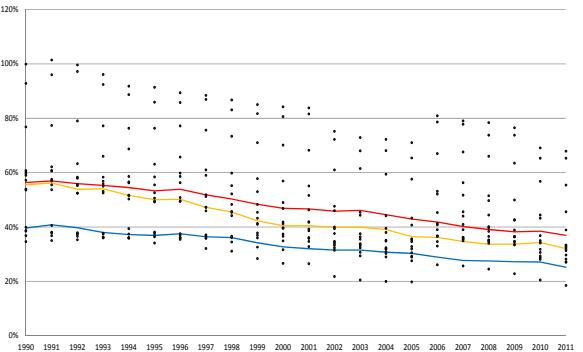
Part des dépenses de recherche et développement dans le PIB

Données OCDE, en %, 16 pays



Intensité des émissions de gaz à effet de serre

Tonnes de gaz à effet de serre émises pour 1 000 USD de PIB, données OCDE, en %, 16 pays



Note : l'échantillon comprend les pays dont le PIB par tête se situait en 1988 entre – 30 % et + 30 % du niveau français : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Japon, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède. L'Islande a été exclue en raison du caractère extrêmement heurté des évolutions qui l'ont affectée. Le nombre de pays représentés sur chaque graphique varie en fonction de la seule disponibilité des données. Les comparaisons ne prennent pas en compte les révisions induites par le passage en normes de comptabilité nationale SEC 2010, qui ne sont pas disponibles pour tous les pays.

Source : France Stratégie, d'après les données OCDE, PNUD, FMI et OMC

Le tableau de la situation, factuel, est donc le suivant :

1. Notre revenu par tête a sensiblement décroché depuis le début des années 2000. Il était (par construction) proche de la moyenne des pays de l'échantillon en 1988, il lui est en 2012 inférieur de 6 %. Nous nous sommes enrichis en termes absolus, mais comparativement appauvris.
2. Ce décrochage est dû à une lente érosion de la productivité (PIB/personne employée) et à la progression limitée de notre taux d'emploi. En 1988, notre taux d'emploi (ratio entre la population employée et la population d'âge actif) était plus faible qu'ailleurs, mais notre productivité plus forte. Notre avantage en termes de productivité s'est graduellement érodé au cours des années 1990, et notre handicap relatif sur l'emploi et le chômage ne s'est pas réduit, voire s'est légèrement accru. Celui-ci est principalement attribuable au faible taux d'emploi des jeunes et, malgré une amélioration depuis dix ans, des seniors¹.
3. Il y a vingt-cinq ans, notre investissement matériel était relativement bas. Il s'est sensiblement accru, mais ne s'est pas porté sur les machines et équipements des entreprises. Une part importante de notre formation de capital est cependant effectuée dans la construction. L'effort en ce domaine résulte davantage d'une augmentation du prix relatif de l'immobilier que d'une augmentation des volumes bâties.
4. Le niveau d'éducation des actifs était légèrement inférieur à la moyenne en 2000 (il n'y a pas de données plus anciennes) et le score des élèves français aux tests PISA de l'OCDE était dans la moyenne. Le niveau d'éducation a progressé comme dans les autres pays de l'échantillon, mais à partir de 2006 notre score PISA est passé en dessous de la moyenne².
5. Nos dépenses de recherche-développement étaient plus élevées que la moyenne ; elles lui sont maintenant inférieures, essentiellement en raison de la faiblesse des dépenses des entreprises.
6. Les taux d'ouverture diffèrent fortement selon la taille des pays (les plus petits sont plus ouverts). En France, il a peu changé depuis le début des années 2000, alors qu'il s'est fortement accru en Allemagne et dans plusieurs autres pays de l'échantillon. En particulier, notre performance relative à l'exportation s'est nettement dégradée.
7. Notre performance sociale, mesurée par l'indice de développement humain des Nations unies qui synthétise des indicateurs d'éducation et de santé publique, s'est sensiblement améliorée, en termes absolus comme en termes relatifs³.

(1) Une comparaison en termes de productivité horaire ne modifie pas substantiellement le diagnostic. La durée du travail a en effet plus fortement baissé en France au début des années 2000, mais sans que cela affecte durablement la tendance.

(2) La comparaison s'effectue ici avec les mêmes pays que dans les autres graphiques. Les tests PISA ont par ailleurs mis en évidence une dégradation de la situation relative des pays européens par rapport aux pays asiatiques, dont la plupart ne figurent pas dans notre échantillon car leur niveau de développement en 1988 était trop faible.

(3) L'indicateur retenu est le « *non-income HDI* » qui exclut les composantes monétaires. Il aurait en effet été redondant de les prendre en compte.

8. L'inégalité des revenus était voisine de la moyenne ; elle a baissé en termes absolus comme en termes relatifs jusqu'en 2007, puis elle a augmenté depuis l'éclatement de la crise financière, rejoignant ainsi la moyenne.
9. Notre dépense publique était dès les années 1990 un peu supérieure à la moyenne ; elle est maintenant nettement plus élevée. Notre ratio de dette publique était sensiblement inférieur à la moyenne ; il lui est aujourd'hui un peu supérieur.
10. Même si d'autres pays ont consenti des efforts plus appuyés, nous restons l'un de ceux qui émettent le moins de gaz à effet de serre.

Le bilan est donc contrasté (Tableau 2). Il confirme le diagnostic d'un décrochage économique graduel qui nous éloigne progressivement de pays de niveau de développement similaire au nôtre dont les performances étaient il y a vingt-cinq ans voisines des nôtres. En comparaison le bilan social est plus positif.

Tableau 2 – Variation du classement de la France par rapport aux pays comparables, 1988-2012

| | Variation du classement de la France entre la première et la dernière année où l'échantillon est complet | | Pays réalisant la meilleure performance sur la période |
|--|--|---|--|
| Dette publique / PIB | - 8 | Déclassement important, plus de 4 places perdues | Suède |
| Dépense publique / PIB | - 5 | | Allemagne |
| Dépenses de R & D / PIB | - 4 | | Autriche, Finlande |
| PIB/tête | - 2 | | Autriche, Royaume-Uni |
| Score PISA mathématiques | - 2 | | Allemagne |
| Articles en sciences pour 1 000 habitants | - 2 | Déclassement modéré, 1 à 2 places perdues | Australie |
| Part dans les exportations de biens et services de l'échantillon | - 1 | | Australie |
| Niveau d'éducation des 25-64 ans | - 1 | | Australie, Finlande, Royaume-Uni, Suède |
| Taux d'emploi des 15-64 ans | 0 | Stagnation | Pays-Bas |
| Taux de chômage harmonisé | 0 | | Allemagne |
| PIB/emploi | + 1 | | Australie |
| Investissement des entreprises en machines et équipements / PIB | + 1 | Amélioration modérée, 1 à 3 places gagnées | Australie |
| Coefficient de Gini après impôts et transferts | + 1 | | Belgique |
| Taux d'ouverture | + 1 | | Espagne |
| Gaz à effet de serre émis / PIB | + 3 | | Royaume-Uni |
| Indice de développement humain hors composante revenu | + 5 | Amélioration importante, plus de 4 places gagnées | Allemagne |
| Investissement en capital fixe / PIB | + 9 | | Belgique |

Source : France Stratégie

Connues des spécialistes et des décideurs, recensées par les observateurs internationaux, plus ou moins perçues par les citoyens, ces évolutions sont préoccupantes, parce qu'elles traduisent un désajustement graduel entre nos performances sociales et les progrès économiques qui leur servent de soubassement. Jusqu'ici, ce hiatus a été comblé par les dépenses publiques, au prix d'une croissance continue de leur part dans le PIB et d'une hausse quasi ininterrompue du ratio de dette publique. Une telle évolution n'est pas soutenable dans la durée. À défaut d'un redressement structurel de sa performance économique, ce qui menace la France est d'une part de perdre la place qui est la sienne parmi les pays les plus avancés, d'autre part de devoir ramener ses ambitions sociales à l'étiage qu'autorise l'état de son système productif.

La lucidité ne doit cependant pas conduire au catastrophisme. Sur aucun de nos indicateurs l'écart ne s'est creusé à un point tel qu'il ne puisse être comblé en l'espace de dix ou, au pire, vingt ans. Notre décrochage relatif est parfaitement réversible, pour peu que nous sachions conduire un effort de redressement persévérant et prendre appui sur nos atouts.

Or ces atouts se révèlent substantiels. Ils sont d'abord politiques : porteuse de longue date d'un message universaliste, la France se définit avant tout par sa culture, ses valeurs et son projet ; elle demeure un acteur international de premier plan, capable de parler et d'agir ; contrairement à certains de ses voisins, elle n'est pas menacée dans son unité territoriale ; elle connaît certes ses fractures mais n'est pas, comme d'autres, marquée par une césure entre un Nord riche et un Sud pauvre ; ses institutions garantissent la stabilité gouvernementale sur une législature ; son administration publique combine haut niveau de compétence et esprit de service public ; pour l'essentiel, l'état de droit y est assuré. Tout cela peut paraître ordinaire. C'est, au contraire, rare, y compris en Europe.

Notre démographie est, ensuite, remarquablement dynamique. Le fait est ressassé, sans qu'on mesure toujours ses implications. Selon les Nations unies, la population de la France devrait augmenter de 11 % entre 2010 et 2035, contre – sauf poursuite d'une forte immigration – une baisse de 6 % en Allemagne et de 4 % en Pologne, une quasi-stagnation en Italie et une hausse de 5 % en Espagne. Des grands pays européens, seul le Royaume-Uni connaîtra une évolution comparable (13 %). En 2035, l'âge médian des Français sera de 43 ans, comme au Royaume-Uni, contre 50 ans en Allemagne, en Espagne et en Italie, et 47 ans en Pologne. Il ne faut pas sous-estimer la portée de cette divergence¹.

Les générations récemment entrées dans la population active sont considérablement plus formées que celles qui en sortent. Il faut sur ce point être précis parce qu'une lecture trop rapide des données prête à confusion. 43 % des 30-34 ans sont passés par l'enseignement supérieur, une proportion plus importante que la moyenne de l'OCDE. Or pour les 55-64 ans, ceux qui vont achever de sortir de l'emploi dans les années à venir, cette part n'est que de 19 %, nettement au-dessous de la moyenne. La France a donc rattrapé le retard en matière

(1) Les données de ce paragraphe proviennent des projections des Nations unies, révision 2012. Elles se réfèrent au scénario de fertilité médiane. Il est à noter que les hypothèses sur l'immigration en Allemagne apparaissent trop faibles au regard des observations récentes.

d'éducation qui la handicapait et elle va continuer d'enregistrer les effets de son effort au fur et à mesure du renouvellement des générations actives. Ce constat, positif, ne retire rien au fait que, chez les générations nées dans les années 1960-1970, qui sont encore au travail, beaucoup souffrent d'être entrés dans la vie active avec un bagage limité et de n'avoir pas bénéficié d'une formation professionnelle adéquate¹ ; il n'enlève rien au fait que près de 20 % des jeunes quittent l'école sans diplôme et sans maîtriser les savoirs de base² ; il ne minore aucunement le besoin de progrès qualitatifs de la maternelle à l'enseignement supérieur. Au total, ce constat souligne à la fois les acquis de notre investissement éducatif et l'étendue de l'effort qui reste à accomplir.

Notre pays est également remarquablement équipé. Ses infrastructures sont au meilleur niveau international. À la condition de rattraper un léger retard dans le déploiement des réseaux numériques, il y a là un facteur important de compétitivité et d'attractivité pour les investisseurs internationaux en même temps qu'un ressort notable d'égalité pour l'ensemble des résidents de notre territoire.

En dépit de l'image défavorable donnée par le classement de Shanghai, qui évalue les seules universités et se fonde sur des critères étroits, la France demeure une grande nation scientifique, la sixième du monde par le nombre des publications et la quatrième par leur impact³. Elle excelle dans quantité de domaines : les mathématiques bien sûr, mais aussi la biologie, la biochimie, l'informatique, les sciences de la Terre, les sciences de l'ingénieur et la pharmacologie⁴. Comme l'a récemment illustré la première implantation d'un cœur artificiel autonome, sa médecine est à la pointe de la recherche mondiale.

Nombre d'entreprises françaises sont championnes dans leur secteur. Trente et une d'entre elles figuraient en 2013 parmi les 500 du classement mondial du magazine *Fortune*, ce qui situait la France au quatrième rang mondial, derrière les États-Unis, la Chine et le Japon, mais devant tous les autres pays européens. Même si les intérêts de ces groupes ne coïncident pas nécessairement avec l'intérêt national, c'est là une source essentielle de revenus, de technologie, d'accès aux marchés internationaux et, potentiellement, de développement des entreprises moyennes. La vitalité de notre tissu d'entreprises de croissance est par ailleurs attestée par leur performance dans le classement *Technology Fast 500* de Deloitte : en 2013 comme les années précédentes, les entreprises françaises y ont surclassé celles des autres pays européens.

Paris est, avec Londres, la seule métropole européenne d'envergure globale, la seule à figurer parmi les dix premières au monde dans tous les classements internationaux. De cet atout exceptionnel, la France n'a pas tiré tout le parti : en termes d'attractivité, d'appel aux

(1) C'est pour cela que les enquêtes sur les compétences des adultes nous placent parmi les derniers pays de l'OCDE.

(2) Les données de ce paragraphe proviennent de l'OCDE (*Regards sur l'éducation et enquêtes PIAAC et PISA*).

(3) Source : SCImago, données pour 2012. L'impact se réfère au « H-Index ».

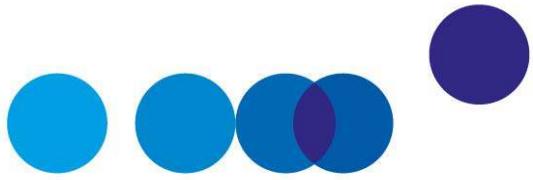
(4) Dans tous ces domaines, la France se place au quatrième rang mondial pour l'impact des publications scientifiques. Source : SCImago.

talents, d'influence intellectuelle, et même de tourisme, le potentiel inexploité reste important. Avec les autres métropoles nationales, le Grand Paris peut être, dans les dix ans qui viennent, un vecteur du redressement économique et un laboratoire où s'inventeront les nouveaux modes de vie urbains.

Enfin, avec les Outre-mer, la France dispose de ressources maritimes étendues et diversifiées : sa zone économique exclusive est la deuxième du monde, juste derrière celle des États-Unis. À l'heure où les richesses marines font l'objet d'un intérêt croissant, c'est un avantage considérable.

On pourrait allonger la liste en évoquant notre agriculture, nos savoir-faire artisanaux et bien d'autres secteurs encore. Mais la démonstration est faite : la glissade n'est pas fatale ; ce ne sont pas les atouts qui nous manquent. L'enjeu des dix prochaines années est de reprendre pied, et de corriger la tendance.

Cela requiert, à l'évidence, un investissement aux sens intellectuel, institutionnel et économique du terme : un investissement intellectuel, pour comprendre quelles sont les racines de nos difficultés (ce sera le propos des deux prochains chapitres) ; un investissement institutionnel, pour nous mettre en capacité de surmonter les obstacles et de traiter nos problèmes en profondeur (ce sera l'objet des huit suivants) ; et aussi, bien sûr, un investissement économique en formation, en recherche et innovation, et en équipement.

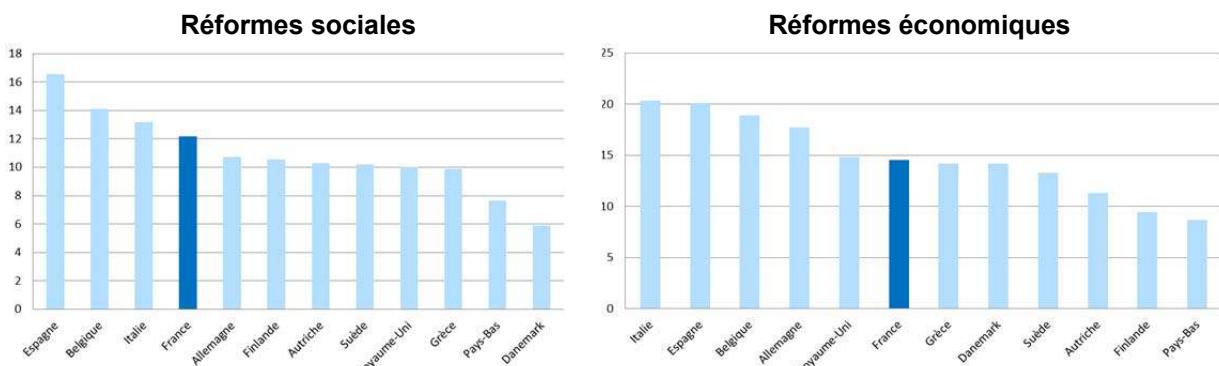


CHAPITRE 4

TROP PEU OU TROP DE RÉFORMES ?

La plupart des observateurs internationaux considèrent que la France souffre de n'avoir pas mené les réformes nécessaires à son redressement. Les Français au contraire ont le sentiment d'en avoir subi une succession ininterrompue : par exemple, cinq réformes des retraites en vingt ans (1993, 2003, 2008, 2010, 2013) et trois réformes de la formation professionnelle en dix ans (2004, 2009, 2013) ; diverses réformes du marché du travail ou de l'éducation nationale ; de multiples ajustements des mécanismes et taux d'allègement de cotisations sociales sur les salaires (plus de vingt en vingt ans) ; et des réformes quasi continues de la fiscalité et de l'assurance maladie. Les données comparatives confirment que, de 2000 à 2010, la France a réformé au moins aussi souvent que ses partenaires européens (Graphique 5).

**Graphique 5 – Nombre annuel moyen de réformes
en France et en Europe, 2000-2010**



Source : France Stratégie, d'après les bases de données LABREF et MICREF (Commission européenne)¹. Ces bases recensent respectivement les mesures de réforme du marché du travail et du marché des produits, ainsi que celles concernant les domaines connexes. À noter qu'une réforme peut donner lieu à plusieurs mesures, qui sont ici recensées séparément

(1) La base LABREF recense les mesures qui ont un impact sur le marché du travail. Outre les actes législatifs et réglementaires, elle répertorie les accords collectifs et tripartites lorsqu'ils affectent une proportion importante de salariés et modifient le système. Les mesures correspondent à l'un des neuf domaines suivants : fiscalité du travail ; chômage ; allocations chômage ; politiques d'activation de l'emploi ; protection de l'emploi ; handicap et retraite anticipée ; négociation salariale ; organisation du temps de travail ; immigration et mobilité. Une mesure peut recouvrir plusieurs domaines d'intervention et donc être recensée plusieurs fois. La base MICREF recense les mesures microéconomiques prises dans trois domaines : « Marchés ouverts et concurrentiels », « Environnement des affaires et entrepreneuriat »,

Les deux points de vue sont moins incompatibles qu'il n'y paraît. Depuis un quart de siècle, les gouvernements se sont attachés à moderniser la France à petits pas, en bornant le rythme et l'ampleur de leurs initiatives à ce qu'ils jugeaient acceptable pour le corps social. Ce n'est évidemment pas sans motif qu'ils ont agi ainsi : lorsqu'ils ont voulu passer en force, comme en 1995 ou en 2006, ils ont dû reculer face au rejet suscité par leurs réformes. Le résultat est cependant que leurs efforts ont manqué d'ampleur, de cohérence, et de continuité.

Dans son principe, la méthode gradualiste a de grands mérites. Par-delà le réalisme qui l'inspire, elle permet d'expérimenter, d'illustrer par l'exemple les bénéfices des réformes, et de construire progressivement une coalition pour le changement. Elle n'est pas nécessairement synonyme de timidité. Mais elle soulève plusieurs difficultés qui se sont cumulées dans le cas français.

Premièrement, les réformes à petits pas ne rassurent souvent pas autant que le voudraient leurs promoteurs. C'est d'abord affaire de délibération. Certes, chaque réforme peut faire l'objet d'une concertation ou d'une négociation sociale (ce n'est cependant pas toujours le cas). Mais l'appropriation citoyenne de ce qui est souvent perçu comme des discussions entre spécialistes fait facilement défaut. La délibération nécessite de la clarté sur les finalités et les principes. Or la méthode gradualiste privilégie souvent des ajustements de paramètres au sein d'un système donné (par exemple, les modifications de taux d'imposition ou l'allongement de la durée de cotisation pour les retraites), qui sont inintelligibles pour le citoyen.

Les réformes à petits pas peuvent ensuite échouer à rassurer si elles conduisent à une dégradation des droits acquis qui semble préparer le terrain pour de nouveaux ajustements à venir. Cette succession de corrections partielles ne fait pas que susciter de la lassitude ; elle donne le sentiment d'un détricotage graduel des protections dont on ne sait pas où il s'arrêtera. C'est sans doute ce qui s'est passé avec les réformes successives des retraites. On voudrait, dans la mesure du possible, que chaque nouvel actif ait au moment de son entrée sur le marché du travail une idée raisonnablement claire des règles qui s'appliqueront au calcul de la pension qu'il recevra lorsqu'il le quittera. Savoir, en particulier, à quel âge il ou elle partira en retraite et à quel niveau se situera sa pension par rapport à ses salaires lui permettrait de faire des choix informés de parcours professionnel, de formation ou d'épargne. Depuis vingt ans, cependant, les actifs ont connu d'importantes modifications des règles du jeu applicables à leur retraite, y compris alors même qu'ils étaient bien avancés dans leur carrière professionnelle.

Deuxièmement, la stratégie des petits pas pose un problème d'efficacité. Par-delà ses effets mécaniques, une réforme atteint en effet son but si elle se traduit par la mise en place de règles du jeu suffisamment claires et stables pour influer en profondeur sur les

« Économie de la connaissance ». Ces domaines recouvrent sept champs d'action : intégration des marchés, politique de la concurrence, réglementation sectorielle, conditions de création d'entreprise, amélioration de l'environnement des affaires (en particulier pour les petites entreprises), R & D et innovation, éducation. À noter qu'une analyse de même type sur la base de données de la Fondazione Rodolfo Debenedetti donne des résultats voisins sur la période 2000-2007 (dernière année disponible).

comportements individuels. L'efficacité fait défaut lorsque les corrections sont trop partielles pour fixer des principes pérennes susceptibles d'être intériorisés par les agents économiques et sociaux et de guider leurs anticipations.

Troisièmement, une séquence de réformes partielles permet rarement d'améliorer la situation autant que le ferait un effort plus concentré et plus soucieux de cohérence. Bien souvent en effet, le problème à résoudre ne relève pas d'un seul levier mais d'un grand nombre d'instruments qu'il importe de mobiliser conjointement pour « faire système ». Cela demande unité de temps et d'action. Ici encore, rien n'interdit de concevoir une série d'initiatives coordonnées entre elles. Cependant, comme toute réforme soulève des oppositions et qu'un gouvernement, quel qu'il soit, ne dispose que d'un capital politique restreint, la stratégie la plus fréquemment suivie est de limiter les initiatives à ce qui semble politiquement et socialement le moins risqué. La France offre ainsi un bon exemple de ce que l'économiste Dani Rodrik a appelé la méthode de la « liste de courses » : chaque gouvernement choisit dans le catalogue des initiatives envisageables celles qui lui paraissent les plus urgentes, les plus faciles ou les plus conformes à ses préférences. Et il laisse à ses successeurs le soin de poursuivre ou de corriger – au mépris de la cohérence et de l'efficacité¹.

La question de l'emploi illustre bien ces différentes limites. Le système qui s'était mis en place au cours des Trente Glorieuses reposait sur le principe de la permanence, ou en tout cas de la durabilité du lien entre un salarié et son employeur. Une série de dispositifs prenaient appui sur ce socle : la prédominance du contrat à durée indéterminée (CDI) ; la protection de l'emploi et les procédures de plans sociaux ; les modalités de l'assurance chômage ; ou encore la responsabilité de l'employeur en matière de formation. Or ce principe a été de plus en plus mis en question par l'évolution de l'économie, les pratiques des entreprises et les initiatives législatives des gouvernements, sans qu'un autre lui soit pour autant substitué. Il en est résulté un sentiment de précarisation du salariat joint à une perte de repères et de cohérence.

C'est ce qu'ont compris les tenants de ce que l'on nomme « flexisécurité » ou, en France, « sécurisation des parcours professionnels », dont l'ambition est précisément de proposer un nouveau principe unificateur conciliant souplesse pour les employeurs et sécurité pour les salariés. Sa mise en œuvre suppose de réformer un ensemble de dispositions touchant à différents domaines (contrat de travail, classifications, valorisation des acquis de l'expérience, formation professionnelle, assurance chômage), mais tant que toutes les réformes correspondantes ne sont pas en place, chacune peine à produire ses effets. On le voit par exemple avec la création de « droits rechargeables » à l'assurance chômage et d'un « compte pénibilité » en vue de la retraite, ainsi qu'avec l'ambition d'instituer un « compte personnel de formation » : c'est seulement une fois qu'elles auront été toutes mises en place, et entreront en résonance avec d'autres, portant notamment sur le contrat de travail et la rationalisation des branches professionnelles, que ces initiatives aboutiront à redéfinir les termes de la relation de travail et à créer une nouvelle sécurité professionnelle. Et c'est alors

(1) Rodrik D. (2005), « Growth strategies », in P. Aghion et S. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, volume 1A, chapitre 14, Elsevier.

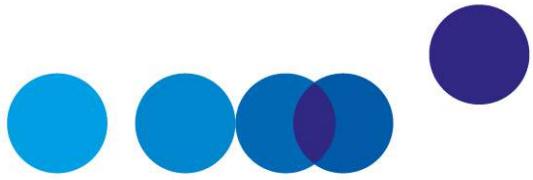
seulement que leur portée sera perçue par les employeurs et les salariés et qu'en conséquence ceux-ci redéfiniront leurs comportements. Dans l'intervalle, ils demeurent dans un entre-deux incertain et inconfortable pour le salarié, qui ne sait trop que faire des droits quelque peu abstraits qui lui ont été attribués.

Qu'on ne se méprenne pas : il ne s'agit évidemment pas de plaider pour la méthode expéditive. La préparation des réformes, la négociation de leurs modalités avec ceux qu'elles concernent, la discussion parlementaire exigent du temps et ne peuvent être conduites que domaine par domaine. Mais la cohérence des initiatives sectorielles entre elles et leur capacité à faire système seront d'autant mieux assurées que les finalités seront claires et qu'elles auront été délibérées, dans le cadre d'une stratégie d'ensemble.

Nos traditions et nos mécanismes politiques, il faut le reconnaître, ne favorisent pas l'élaboration de telles stratégies. Dans beaucoup d'autres pays, un délai de quelques mois s'écoule entre l'élection (présidentielle ou législative) et la formation du gouvernement. Ce laps de temps peut être mis à profit pour sélectionner les priorités et leur agencement dans le temps, dans le cadre d'un programme de travail gouvernemental précis et structuré. Ce n'est pas le cas en France. L'unité de commandement est en outre moins forte aujourd'hui qu'elle ne l'était il y a encore quelques décennies. De fait, la décentralisation, la place faite à la négociation sociale, l'importance de la délibération au sein d'une société civile plus fragmentée, la complexité même des dispositifs en jeu et la diversité de leurs effets individuels font que toute réforme est plus ardue à définir et plus longue à conduire.

Pour ces raisons précisément, l'adoption d'une perspective décennale et la fixation d'objectifs explicites et structurants peuvent utilement aider à coordonner des initiatives par nature plus compartimentées. Il s'agit de viser loin, de désigner les buts à atteindre, de mettre la société en mouvement, mais aussi de ménager les transitions afin que chacun ait le temps de se préparer et de s'organiser.

La France a besoin d'une méthode de réforme qui dépasse l'alternative entre une circonspection paralysante et un radicalisme oublier des exigences de la démocratie politique et sociale. Les conférences sociales ont été conçues dans cet esprit, afin que diagnostic et délibération précèdent l'adoption d'une feuille de route qui elle-même donne l'impulsion à des négociations, dont le résultat nourrira la législation. Le choix d'un horizon décennal peut aider à la définition et à la mise en œuvre d'une stratégie qui donne sens à des réformes graduelles, les inscrire dans un projet, offre aux acteurs le cadre qu'il leur faut pour se situer par rapport à une perspective et y inscrire leurs propres initiatives ; et corriger, aussi, notre inclination spontanée vers la réforme la plus aisée à conduire, au profit de celle qui permettra le mieux d'engager la transition vers un nouvel équilibre.



CHAPITRE 5

NOS DILEMMES

Fixer des objectifs à l'horizon de dix ans, c'est d'abord affirmer des finalités collectives. Des préférences, comme disent les économistes, conscients de ce qu'il ne leur appartient pas d'intervenir dans la définition d'orientations qui doivent résulter de la délibération ou de l'agrégation de choix individuels. Incitation ou égalité, sécurité ou risque, individualisme ou coopération : à ces questions, et à quelques autres, les sociétés n'apportent pas toutes les mêmes réponses. Et il n'y a aucune bonne raison de vouloir qu'elles le fassent.

Réfléchir à dix ans, c'est d'abord vérifier la permanence d'un ensemble de choix collectifs. Mais c'est aussi, et surtout, réexaminer si les institutions politiques, économiques ou sociales qui les incarnent concourent effectivement aux finalités sur lesquelles la société s'accorde. C'est se demander si ces institutions ne sont pas, parfois, devenues oubliueuses des objectifs qui fondent leur existence et si les mêmes buts ne pourraient pas être atteints d'une autre manière, plus efficace ou mieux adaptée à un contexte nouveau.

C'est encore évaluer la cohérence des aspirations collectives. Une nation peut choisir de s'ouvrir sur le monde ou de se replier sur elle-même, mais elle ne peut pas simultanément aspirer au repli et à l'influence. De la même manière on ne peut ambitionner de construire une économie du savoir dans une société soumise, ou vouloir à la fois se placer à la frontière de l'innovation et se mettre à l'abri du risque.

Si les experts doivent aborder avec infiniment de précautions la question des choix collectifs, leurs éclairages sont indispensables pour définir les alternatives et leurs implications. L'analyse peut évaluer l'efficacité et la cohérence des dispositifs en place au regard des finalités qui leur ont été assignées ; déterminer si d'autres pays n'obtiennent pas à coût moindre les mêmes résultats ; ou encore faire le tri entre les fausses alternatives et les vrais arbitrages à opérer entre objectifs antagoniques.

La France, aujourd'hui, est à la fois incertaine de ses choix collectifs et dubitative sur les institutions qui les incarnent. Une série de dilemmes l'obsèdent, l'angoissent et souvent la paralysent. Ils ont trait au bien commun au sein d'une société plus diverse, au modèle social, à la croissance économique, à l'ouverture économique sur le monde et, enfin, à notre engagement européen. Chacun d'entre eux mérite d'être explicité et analysé¹.

(1) Ces cinq dilemmes recouvrent les cinq thèmes de réflexion énoncés par le Premier ministre à l'issue du séminaire gouvernemental du 19 août 2013. Le document *Quelle France dans dix ans ?* préparé pour ce

Quel ciment pour vivre ensemble ?

Les Français ne sont plus certains de ce qui les unit et cimente leur communauté de destin.

La société française se vit aujourd’hui comme plus diverse et plus fragmentée qu’elle ne l’a jamais été. Elle a d’elle-même l’image d’une collectivité divisée en une série de segments de moins en moins disposés à la solidarité mutuelle. Interrogés sur la manière dont les différents groupes qui composent le pays cohabiteront dans dix ans, seuls 17 % de nos concitoyens pensent que ceux-ci vivront « ensemble et en bonne entente ». Les autres les voient vivre « ensemble, mais avec des tensions » (37 %), ou bien « séparés, avec ou sans tensions » (45 %)¹.

Il n'est pas sûr que cette représentation corresponde à la réalité : sans même remonter à « l'agrégat inconstitué de peuples désunis » qu'évoquait Mirabeau, force est de constater que, depuis le milieu du XX^e siècle, les spécificités régionales se sont estompées, que la coupure entre ville et campagne s'est réduite, et que les modes de vie des différentes classes sociales se sont rapprochés. Les enquêtes sur les valeurs indiquent qu'en dépit de toutes leurs différences et des controverses qui les mobilisent, les Français sont unis autour d'un noyau de valeurs et d'aspirations communes. La perception de l'hétérogénéité est cependant forte.

Aujourd’hui, diversité renvoie immédiatement à origine nationale et évoque bien vite la question religieuse. Nous avons vu au chapitre 2 qu'il ne fallait certainement pas nier l'importance de ces dimensions et des questions qu'elles posent. Pour autant, il faut prendre conscience que les disparités d'origine et de croyances ne sont que deux aspects d'une pluralité des références qui s'est accrue au cours des dernières décennies.

La France des années 1960 s'organisait autour d'un État centralisé et elle était encadrée par des institutions unificatrices comme l'école, l'armée, l'entreprise, l'église, le parti ou le syndicat. Chacune, dans son domaine, produisait des formes d'appartenance. La France d'aujourd'hui est devenue plus complexe. Les citoyens ne s'informent plus tous à la même source et ne se soumettent plus aux mêmes codes, les corps intermédiaires ont perdu beaucoup de leur emprise sur les consciences, les identités sont plus souvent multiples.

La diversité est source de richesse et de créativité. Quinze des vingt-cinq plus grosses entreprises technologiques aux États-Unis ont été fondées ou cofondées par des immigrants de première ou deuxième génération². Ce n'est pas par hasard qu'au sein des pays avancés, les grandes métropoles se distinguent à la fois par la diversité de leur population et leur

séminaire mettait en exergue trois « choix collectifs » : l'insertion dans la mondialisation, le modèle pour l'égalité et la vision du progrès. Le présent rapport reprend largement ces thématiques. Il en approfondit deux autres, l'une sur le vivre ensemble et l'autre sur l'Europe.

(1) Sondage BVA d'octobre 2013 pour France Stratégie et le Service d'information du gouvernement. La question ne spécifiait pas de quels groupes il s'agissait. L'analyse qualitative effectuée par TNS Sofres confirme cette perception : absence de respect de la loi commune, incivilités, intolérance et manque de solidarité concourent à donner le sentiment d'une perte de cohésion sociale.

(2) Source : KPBC (2014), *Internet Trends 2014. Code Conference*, mai.

capacité à produire de l'innovation. Ce n'est pas une coïncidence si les villes où s'invente le futur, comme Londres, New York, San Francisco, Sydney ou Tel Aviv, comptent plus d'un quart de résidents nés à l'étranger¹. À l'inverse, Tokyo paie aujourd'hui les conséquences de son refus de l'internationalisation. La France est d'ailleurs très loin de figurer parmi les pays comptant le plus d'immigrés ou les plus marqués par la pluralité des croyances.

Cependant, ces évolutions s'accompagnent de phénomènes de désaffiliation de ceux qui vivent l'intégration sociale comme un parcours d'obstacles, et sur des sentiments de relégation, générateurs de profondes frustrations.

Plus les membres d'une société sont culturellement divers, plus celle-ci doit veiller à la clarté des règles communes et à l'équité dans leur mise en œuvre ; plus une société est marquée par l'inégalité, plus les services publics doivent être les garants effectifs de l'égalité d'accès aux biens fondamentaux ; plus elle se vit comme disparate, plus il lui faut produire du lien social ; plus elle est travaillée par des tensions, plus elle doit avoir confiance en ses institutions politiques, en leur aptitude à définir le bien commun et en leur capacité à le faire respecter.

À raison, les Français jugent aujourd'hui que ces exigences ne sont pas satisfaites. Si la République demeure à leurs yeux une référence essentielle, si le vote reste pour eux le meilleur moyen de participer aux décisions, les piliers de notre modèle souffrent d'un désamour inquiétant : un quart seulement des citoyens pensent que l'école diminue les inégalités sociales ; à force de déceptions, beaucoup de jeunes ont perdu confiance dans l'intégration par le travail ; le cumul des mandats, considéré comme un privilège scandaleux, nourrit un ressentiment aigu à l'égard des responsables politiques ; et le recouvrement des responsabilités entre niveaux d'administration est perçu comme source de gabegie². Les administrations publiques sont de grandes machines opaques dont on se sert, et éventuellement où l'on se sert. Au lieu d'une exigence et d'une promesse, la République tend ainsi à devenir une nostalgie.

Ce qui est grave n'est pas que la société soit diverse, c'est que se combinent hétérogénéité et défiance envers les institutions qui organisent la vie commune et construisent l'appartenance à une même nation.

On l'a dit au chapitre 2, les fondamentaux de la citoyenneté française sont solides et aptes à répondre aux questions actuelles. Il n'y a pas lieu de se torturer sur les principes qui fondent notre collectivité. Ils fournissent aujourd'hui à chacun les repères qu'il lui faut. En revanche, les institutions dans lesquelles ces principes s'incarnent doivent impérieusement être rénovées si l'on veut qu'à nouveau, elles participent effectivement à la construction de notre identité commune.

(1) Source : Migration Policy Institute.

(2) Ces enseignements ressortent du sondage BVA et de l'enquête qualitative TNS Sofres, ainsi que des points de vue exprimés dans divers débats organisés par France Stratégie.

La première priorité est de revivifier notre démocratie. La fermeture de l'élite politique sur elle-même, la distance entre sa composition sociologique et celle de la population française, le cumul des mandats, le sentiment que les manquements à la loi et à l'éthique ne sont que rarement sanctionnés entretiennent un climat délétère. Il ne suffirait certes pas de restaurer la confiance en nos institutions politiques pour apaiser les tensions qui traversent la société française, mais cela permettrait au moins à la politique d'exercer à nouveau sa fonction de médiation.

La deuxième priorité est de recréer les conditions d'une démocratie de la responsabilité. Nos institutions politiques ne permettent pas au citoyen d'y voir clair dans les attributions des différents échelons territoriaux. Du niveau communal au niveau communautaire se succèdent en effet une série de pouvoirs conjointement écrasants mais individuellement faibles, dont la plupart ne disposent pas des instruments nécessaires pour atteindre les objectifs relevant de leur compétence. Or la démocratie demande que les compétences des pouvoirs soient bornées, mais que chacun d'entre eux, dans son domaine, ait en main les moyens de son action et puisse donc rendre compte de son administration¹. La France, aujourd'hui, est à l'exact opposé de cet idéal. Enchevêtrement des compétences et limitation des capacités de chacun des acteurs de la décision publique contribuent à ce que la politique soit de moins en moins vue comme la modalité centrale de construction de l'intérêt général, et de plus en plus comme une forme particulière de défense des intérêts catégoriels, sectoriels ou régionaux.

La complexité est tout aussi grande, sinon plus, en matière de partage des rôles entre démocratie politique et démocratie sociale. Dans le recouvrement des responsabilités entre l'État et les partenaires sociaux, ou entre la loi et le contrat, il n'est pas sûr que les deux légitimités se confortent toujours l'une l'autre. Souvent, la confusion des rôles est plutôt facteur de frustration réciproque et d'affaiblissement mutuel. Il en va souvent de même pour ce qui est de la démocratie participative. Introduite pour favoriser l'expression citoyenne et compléter la démocratie représentative, elle peut aussi bien être facteur d'inclusion de la société civile que de relégation de ceux qui n'y trouvent pas leurs repères.

Illisibilité et instabilité affectent aussi les canaux de redistribution fiscale et sociale, si nombreux qu'on ne perçoit plus ni la raison d'être ni la fonction de chacun d'entre eux. La même observation vaut pour l'appareil réglementaire, dont le foisonnement tend à occulter les finalités. Cette complexité empêche aujourd'hui la société française d'être intelligible à elle-même et agit comme une barrière à la citoyenneté.

La troisième priorité est de rendre effective la promesse républicaine d'égalité. Non pas, ici, de revenu ou de fortune, mais d'accès aux biens essentiels que sont le savoir, le logement, l'emploi, la sécurité, la santé. Il ne peut pas y avoir d'attachement partagé à des valeurs et des institutions communes si l'école échoue gravement, et de plus en plus, à remédier aux inégalités d'origine sociale ou nationale, si des discriminations perdurent dans l'accès au

(1) Sur la distinction entre pouvoir limité et pouvoir faible, voir Padoa-Schioppa T. (2009), *Contre la courte vue. Entretiens sur le Grand Krach*, Paris, Odile Jacob.

logement ou à l'emploi, si la loi ne s'applique pas partout, si la crainte se développe d'un système de santé à plusieurs vitesses.

Le remède à ces maux passe par une action résolue contre les discriminations, mais aussi par une redéfinition de la mission des services publics. Ils étaient hier notre fierté, ils peuvent redevenir le vecteur d'une reconquête de l'égalité. Pour cela, il leur faudra opérer une mutation pour répondre bien davantage à la disparité des situations et des enjeux, et passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultats. Concrètement, cela nécessitera qu'ils s'organisent en vue, non pas d'assurer une couverture uniforme dans tous les territoires (laquelle n'est d'ailleurs pas effective), mais de garantir à tous les citoyens un égal accès aux biens essentiels. Cela implique que l'éducation nationale, les services de santé et ceux de l'action sociale acceptent de faire varier beaucoup plus leur investissement en effectifs et en moyens matériels en fonction du terrain, et qu'ils différencient bien davantage leurs modalités de travail, voire leur organisation elle-même.

Des principes clairs, une démocratie intelligible, des institutions responsables, l'égalité des citoyens, un État efficace : les ressorts du vivre ensemble relèvent peut-être avant tout des invariants du pacte républicain.

Avons-nous encore les moyens de notre modèle social ?

Le modèle social français est pour les uns notre emblème ; il est pour d'autres notre fardeau.

La notion est mal définie. Au sens étroit, elle renvoie aux dispositifs de la protection sociale : assurance maladie, retraites, assurance chômage, prestations familiales, accidents du travail et maladies professionnelles, plus l'ensemble des prestations sous condition de ressources, minima sociaux, notamment. Au sens large, elle inclut la politique du logement, la réglementation de l'emploi et du marché du travail, l'éducation nationale et la formation professionnelle. On peut même lui associer la composante redistributrice de la fiscalité et la couverture du territoire par les services publics. C'est dans ce sens large qu'on l'entendra ici, en embrassant l'ensemble des principes et institutions qui organisent les relations sociales et concourent à protéger ou à appuyer les individus tout au long de leur vie.

Les Français sont attachés à un modèle qui leur a apporté plusieurs biens essentiels : l'école pour tous, un système de santé de qualité, une bonne couverture des risques professionnels, la garantie d'un niveau de vie acceptable pour les seniors, un filet de sécurité contre la pauvreté. Mais ils constatent ses difficultés de financement, ils perçoivent ses ratés, et ils sont inquiets pour son avenir. Ils sont choqués lorsqu'ils sont témoins d'abus. Pour les dix ans qui viennent, ils redoutent en premier lieu que nos institutions sociales ne parviennent pas à contenir l'accroissement des inégalités¹. Bref, ils considèrent que le modèle social français fait partie de leur patrimoine et ils souhaitent le conserver,

(1) Sondage BVA pour France Stratégie.

mais ils lui font reproche de ses échecs et se préoccupent de leur propre capacité à l'entretenir.

Au regard du volume des ressources mobilisées, il est difficile d'être satisfaits de nos résultats. Au sein d'une Europe qui se distingue du reste du monde par le montant de ses dépenses sociales, nous sommes l'un des pays où celles-ci sont les plus élevées, mais nous sommes loin d'être celui qui obtient les meilleurs résultats. Certes, la France peut s'enorgueillir d'avoir contenu l'augmentation des inégalités monétaires, d'avoir réduit la pauvreté des seniors et d'afficher la plus forte espérance de vie. Cependant, les inégalités éducatives, d'accès au logement et à l'emploi, qui étaient déjà élevées, se sont accrues au cours des années récentes. En particulier, l'école parvient de moins en moins à corriger le poids de l'origine sociale sur la réussite scolaire, et le taux d'échec scolaire est passé en dix ans de 15 % à 20 %. Chose plus préoccupante, le système éducatif semble même contribuer à la reproduction des inégalités, alors que la corrélation entre revenus des parents et revenus des enfants est déjà relativement élevée. En effet, le système d'éducation est plus inégalitaire en 2012 qu'il ne l'était neuf ans auparavant, et les élèves issus d'un milieu défavorisé ont moins de chances de réussir aujourd'hui qu'en 2003¹. Les inégalités se reproduisent d'une génération à l'autre, comme l'atteste une corrélation entre revenus des parents et revenus des enfants. Les problèmes de logement sont également aigus pour les jeunes, pour les populations récemment arrivées sur notre sol et, de façon globale, pour les plus modestes ; et le chômage frappe de manière disproportionnée les jeunes, les moins qualifiés et les immigrés.

Au total, le poids de l'origine sociale sur les parcours de vie est tel en France que la mobilité sociale ascendante n'a augmenté que de façon très limitée entre les années 1950 et 1990².

Une comparaison avec quelques pays européens dont les dispositifs sociaux et les niveaux de dépense publique diffèrent nettement les uns des autres confirme que nous dépensons plus, pour un résultat qui n'est dans l'ensemble pas meilleur (Tableau 3). Si, en particulier, nous nous classons bien en matière d'inégalités monétaires et d'espérance de vie, nous sommes nettement derrière en ce qui concerne l'emploi, la capacité de l'école à compenser l'effet des inégalités sociales, et de manière générale sur les indicateurs d'accès.

(1) D'après les derniers résultats de l'enquête PISA de l'OCDE.

(2) Vallet L.-A. (2013), « À propos de la mobilité sociale en Europe. Principaux résultats de la recherche sociologique comparative », communication au séminaire « Efficacité du modèle social français », CGSP, 5 novembre.

Tableau 3 – Performances sociales comparées en 2012 :
France, Allemagne, Suède et Royaume-Uni

| | France | Allemagne | Suède | Royaume-Uni |
|---|-----------|-----------|-----------|-------------|
| Dépense publique primaire/PIB | 54,1 % | 42,3 % | 51,1 % | 45,1 % |
| Dépense sociale/PIB | 32,6 % | 26,3 % | 28,4 % | 25,9 % |
| Indicateurs des inégalités monétaires | | | | |
| Inégalités de revenu : coefficient de Gini | 0,31 | 0,28 | 0,25 | 0,33 |
| Taux de pauvreté monétaire (seuil 60 %) | 14,1 % | 16,1 % | 14,2 % | 16,2 % |
| Taux de pauvreté des seniors (+ 65 ans, seuil 60 %) | 9,4 % | 15 % | 17,5 % | 16,1 % |
| Indicateurs de performance sociale | | | | |
| Indice de développement humain hors composante revenu/habitant ^a | 0,92 | 0,95 | 0,94 | 0,89 |
| Espérance de vie à la naissance (hommes-femmes) | 78,7-85,4 | 78,6-83,3 | 79,9-83,6 | 79,1-82,8 |
| Indicateurs d'accès | | | | |
| Emploi : taux d'emploi 25-64 ans | 71,9 % | 78,1 % | 82,3 % | 75,5 % |
| Emploi : taux d'emploi 15-24 ans ^b | 28,8 % | 46,6 % | 40,0 % | 50,0 % |
| Éducation : taux de scolarisation 15-19 ans (2011) | 84 % | 92 % | 86 % | 78 % |
| Éducation : rapport interdécile PISA ^c | 1,70 | 1,66 | 1,66 | 1,66 |
| Santé : indicateur d'accès aux soins ^d | 2,2 % | 1,6 % | 1,3 % | 1,4 % |
| Logement : privation sévère liée au logement ^e | 2,5 % | 2,1 % | 1,7 % | 2,6 % |
| Indicateurs intergénérationnels | | | | |
| Corrélation entre la rémunération des parents et celle des enfants ^f | 0,41 | 0,32 | 0,27 | 0,5 |
| Incidence du milieu socioéconomique sur les résultats scolaires (PISA) ^g | 22,5 % | 16,9 % | 10,6 % | 12,5 % |

a. Non-income HDI : il s'agit ici de l'indice de développement humain (IDH) du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) calculé sans prendre en compte la composante « revenu par tête » de l'IDH traditionnel. Les deux composantes de l'IDH hors revenu sont donc l'éducation et la santé.

b. Le faible taux d'emploi des 15-24 ans en France provient en partie du faible taux d'emploi des 15-24 ans scolarisés. Selon le CAS (2006), en 2005, 11 % environ des jeunes scolarisés de 15-24 ans combinaient emploi et études contre 55 % au Danemark et 30 % en Allemagne.

c. Rapport interdécile D9/D1 des scores moyens en mathématiques de l'étude PISA 2012.

d. Proportion de personnes déclarant avoir renoncé à des examens médicaux au cours des douze derniers mois pour des raisons de coût, de liste d'attente ou d'éloignement géographique.

e. Le taux de privation sévère liée au logement correspond au pourcentage de la population qui vit dans un logement surpeuplé, tout en présentant au moins l'une des conditions d'insalubrité suivantes : fuites du toit, absence de salle de bains ou de douche, toilettes extérieures ou habitation considérée comme trop sombre.

f. Source OCDE.

g. Variance du score expliquée par le milieu socioéconomique, en pourcentage.

Pour chaque indicateur, la meilleure performance est indiquée en bleu, la moins bonne en orange.

Source : France Stratégie, d'après Eurostat, OECD.stats, PNUD, PISA 2012

Il est certes délicat de formuler un jugement définitif alors que les objectifs assignés aux politiques et aux institutions sociales sont multiples, évolutifs et parfois assez nettement différents de ceux que retient le Tableau 3. Même si la mutualisation qu'elle opère confère à la protection sociale un rôle redistributif, les prestations retraite, chômage, famille ou santé ont été instituées pour couvrir des risques individuels, non pour réduire les inégalités.

L'objection est cependant de portée limitée. D'une part, la performance sociale doit aussi s'apprécier par rapport à un ensemble de finalités collectives. D'autre part, la protection sociale n'est pas sans reproche au regard de ses propres objectifs :

- les politiques en silo – c'est-à-dire compartimentées – peinent à prendre en charge les risques individuels (précarité, isolement) induits par le cumul des aléas (chômage, logement, santé, exclusion). Plus préoccupant encore, elles contribuent parfois à l'inégalité en protégeant davantage ceux qui sont déjà les mieux insérés ;
- le montant des droits qui ne sont pas mobilisés par les bénéficiaires potentiels, même s'il est imparfaitement connu, est préoccupant : pour la seule prestation RSA, le non-recours était estimé en 2010 à plus de 5 milliards d'euros (la moitié des bénéficiaires potentiels ne percevaient pas des prestations qui leur étaient dues)¹ ;
- la protection sociale reste dominée par une logique curative, au détriment de l'action préventive : notre dépense publique est proche des niveaux scandinaves, mais la part des dépenses d'éducation et de prévention des risques sociaux, qui agissent en amont des risques pour prévenir plutôt que réparer, reste relativement faible ;
- enfin, le déséquilibre générationnel se creuse entre les seniors qui bénéficient des prestations retraite et santé et les jeunes qui cotisent, mais que le système soutient peu et protégera moins que leurs aînés.

La fragilité du financement est enfin une menace. Les recettes de la protection sociale sont peu ou prou indexées sur la croissance, mais les dépenses comportent beaucoup d'inertie (retraite), suivent une tendance autonome (santé hors indemnités journalières), ou ont par nature un caractère contracyclique (chômage). Il en résulte un désajustement qui est en partie à l'origine de la dette sociale et n'a jamais été approché de manière systémique : des mesures d'économie ont régulièrement été introduites pour répondre à l'affaiblissement du rythme de croissance, mais le système n'a pas été repensé pour prendre en compte ce désajustement.

Si ces constats sont dans l'ensemble bien établis, les pistes d'avenir sur lesquelles il convient de se fonder pour faire évoluer le modèle social sont plus controversées. Les deux questions principales touchent à l'emploi et au degré de ciblage du système de protection sociale.

(1) Ce qui excède le montant estimé des fraudes aux prestations sociales.

L'emploi fait question parce que notre modèle social s'est construit sur l'hypothèse que le plein emploi était une donnée plutôt qu'une aspiration à la réalisation de laquelle il devait lui-même contribuer. La persistance d'un niveau élevé de chômage des jeunes et d'un faible taux d'emploi des seniors, la multiplication de parcours individuels marqués par la récurrence du chômage et du sous-emploi, les fortes inégalités de couverture des risques entre salariés en emploi permanent et salariés précaires sont autant de témoignages des dysfonctionnements d'un système que nous n'avons pas su assez repenser dans le contexte perturbé des dernières décennies.

Dans un contexte de plein emploi, associer les droits sociaux au statut de salarié allait de soi et ne conduisait guère à s'écartier d'une approche universaliste. En situation de chômage élevé et durable, cette assimilation s'est mise à poser problème. Il a fallu distinguer ce qui relevait d'une logique plutôt contributive (comme les retraites) et ce qui avait un caractère plus universel (comme la santé). Il a fallu préciser comment les droits sociaux pouvaient s'acquérir, se perdre ou se conserver au fil de parcours professionnels heurtés. Entrepris il y a trente ans, cet effort de redéfinition des droits sociaux s'est étendu sur trois décennies, il n'est toujours pas achevé.

Dans un contexte de chômage de masse, il a fallu aussi réexaminer les dispositifs sociaux pour limiter les freins à l'emploi qu'ils sont susceptibles de créer. Il s'est agi par exemple des prélèvements sur le travail faiblement qualifié, qui ont été abaissés à partir des années 1990, des règles de l'indemnisation du chômage ou des désincitations au retour à l'emploi induites par l'accumulation de seuils déterminant l'accès à des prestations sous condition de ressources. Sur ce plan également beaucoup a été fait, mais le travail n'est à l'évidence pas terminé.

Ces enjeux resteront cruciaux dans le contexte de polarisation de l'emploi évoqué au chapitre 1. Le risque d'enfermement des actifs peu ou même moyennement qualifiés dans des emplois mal payés et de médiocre qualité est réel.

Le ciblage du système de protection sociale fait ensuite question parce que nous voulons tout à la fois fournir à tous la même assurance collective, et limiter l'incidence des inégalités d'origine, de conditions ou de revenus. Ces finalités sont complémentaires lorsque, par exemple, la collectivité est en mesure de garantir à chacun l'accès aux mêmes services et la même couverture d'aléas uniformément répartis entre les individus. Mais elles ne le sont pas lorsque certains font face au cumul de risques que le système social gère séparément. Et elles deviennent antagoniques quand les catégories aisées sont en compétition avec les classes populaires pour l'accès à des ressources limitées¹.

S'agissant des prestations monétaires, il n'y a plus de consensus sur les voies d'évolution. Depuis un quart de siècle environ – symboliquement, à partir de l'adoption à la quasi-unanimité, en 1988, de la loi créant le revenu minimum d'insertion (RMI) –, la protection sociale a de plus en plus visé à répondre aux situations de pauvreté ou de précarité des

(1) Cf. « Inégalités et solidarité », contribution de François Dubet à l'exercice « Quelle France dans dix ans ? ».

actifs. A ainsi été créé un ensemble de prestations sous condition de ressources, tandis que s'étendaient les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires. Au système « bismarckien » à base professionnelle de l'après-guerre, qui n'était que peu redistributif, s'est ainsi progressivement superposé un système « beveridgien » de soutien aux plus démunis. Si cette extension s'est généralement produite dans un assez grand consensus, elle s'est heurtée à des oppositions lorsqu'il a été tenté de faire sortir les prestations familiales de la logique universaliste pour les mettre sous condition de ressources. Plus largement, l'exaspération fiscale actuelle indique, parmi d'autres signes, que le consentement des classes moyennes à l'extension de la redistribution est fragile.

S'agissant des services, la compétition pour l'accès à la ressource est aiguë en matière de logement : le secteur social pèse 17 % du parc de logement et 44 % du parc locatif, mais 20 % de ses occupants – en général ceux des meilleurs immeubles – disposent d'un revenu supérieur au revenu médian. Cette proportion est encore plus élevée en région parisienne, où elle avoisine 25 %. À Paris même, la proportion de ménages vivant en HLM est sensiblement la même pour les ménages à revenus élevés du 9^e décile que pour ceux du 3^e ou du 4^e décile, dont les revenus sont bas¹. Les classes moyennes supérieures évincent ainsi les classes populaires. Une tension parallèle affecte l'éducation : les familles de la classe moyenne redoutent que la mixité sociale ne fasse baisser le niveau et cherchent à en préserver leurs enfants (c'est l'enjeu des controverses sur la carte scolaire). L'école de la République est sans cesse tiraillée entre devoir d'égalité et ambition d'excellence.

Dans ces conditions, deux orientations sont envisageables. La première part de l'hypothèse que le consentement à payer des classes moyennes est la clé de voûte de notre modèle social et qu'il est indispensable de veiller à leur satisfaction. Elle conduit, pour des raisons d'économie politique, à fixer des limites à l'extension de la solidarité à l'égard des plus démunis et à préserver l'adhésion des populations aisées aux services collectifs en leur garantissant le niveau de qualité auquel elles sont habituées. En régime de contrainte budgétaire, cela amène inévitablement à limiter le redéploiement des moyens vers les nouveaux risques, vers la prévention et vers les populations les plus en difficulté.

La deuxième orientation part au contraire de l'idée que la légitimité du prélèvement fiscale-social, et donc le consentement à payer, reposent avant tout sur la capacité du secteur public à remplir les missions que le privé est incapable d'assurer. Elle aboutit à la conclusion que c'est l'effectivité du système de protection sociale qui garantira le consentement à payer, et qu'il faut donc opérer les redéploiements nécessaires au financement de l'investissement préventif. Une approche de ce type invite, par exemple, à réserver le parc HLM aux ménages qui n'ont pas accès au parc privé, ou à différencier beaucoup plus nettement le nombre d'élèves par classe selon leurs difficultés d'apprentissage. Elle peut même conduire, pour dégager des ressources, à réviser à la

(1) Source FILOCOM. Voir Trannoy A. et Wasmer É. (2013), « La politique du logement locatif », *Les Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 10, octobre, www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note010.pdf.

marge le partage entre public et privé dans la fourniture de certains services ou l'assurance de certains risques.

Il y aurait péril à suivre exclusivement l'une ou l'autre de ces orientations : reconnaître l'impuissance de notre modèle à répondre à des besoins sociaux criants serait faire aveu de son échec et minerait la confiance que lui accordent nos concitoyens ; sacrifier l'accès de tous aux mêmes services nourrirait des tentations de sécession dans la classe moyenne. Entre ces deux écueils, il faut reconstruire l'adhésion autour d'un modèle recentré sur l'égalité à la fois plus efficace, plus adapté à la diversité des situations individuelles et plus orienté vers l'emploi.

Renoncer à la croissance ou repenser la croissance ?

La croissance est en panne. Nous ne savons plus s'il faut œuvrer à son retour ou nous passer d'elle.

Depuis six ans, la croissance moyenne de l'économie française a été de 0,3 % par an. Pour un Français de moins de 30 ans, la nouvelle normalité, c'est la stagnation. Nombre de pays européens se trouvent dans une situation voisine, certains connaissent bien pire : ils termineront la décennie nettement plus pauvres qu'ils ne l'ont commencée.

Cette situation, sans précédent depuis 1945 au moins, a trois causes. La première, commune à l'ensemble des pays avancés, tient à l'ampleur de l'endettement public et privé accumulé depuis une quinzaine d'années. Les processus de désendettement sont lents, particulièrement en période de faible inflation, et ils pèsent sur le rythme de la reprise. La deuxième raison est européenne : nous avons collectivement mal géré la crise financière, en engageant le désendettement public sans avoir au préalable apuré les bilans bancaires, et nous avons laissé la crise de la zone euro prendre plus d'ampleur qu'elle n'aurait dû. La troisième raison se retrouve dans la plupart des pays européens : depuis cinq ans les gains de productivité marquent le pas¹.

Les économistes sont divisés sur la croissance envisageable au cours des dix prochaines années. Pour l'ensemble des pays avancés, l'hypothèse d'une « stagnation séculaire » mise en avant par Larry Summers a donné lieu à de vifs débats, mais elle est généralement tenue pour un risque plutôt que considérée comme une perspective centrale. S'agissant de la France, leurs désaccords portent avant tout sur l'intensité du progrès technique et notre capacité à faire du numérique le vecteur d'une transformation des méthodes de production. Ils résultent aussi d'hypothèses différentes quant à l'intensité des réformes économiques et sociales qui seront conduites. Les plus pessimistes n'envisagent qu'un faible redressement de la productivité globale des facteurs et attendent au mieux une croissance potentielle voisine de 1 % sur les dix prochaines

(1) À ces causes communes, il faut bien entendu adjoindre les facteurs propres à chaque pays. Ceux-ci tiennent à l'ampleur des difficultés que chacun d'entre eux rencontre en matière de dette, de compétitivité et de dynamisme productif.

années ; les optimistes se fondent sur le potentiel non encore exploité des techniques disponibles et espèrent une correction vigoureuse amenant la croissance vers 2 % l'an, ou plus. Les organisations internationales retiennent un scénario médian aux alentours de 1,5 % l'an¹.

Il faut d'abord retenir de ces controverses que sur une période décennale, le rythme de la croissance n'a rien de donné. Il résulte d'une part des stocks de dette existants, qui peuvent durablement peser sur la demande, de l'autre – c'est le plus important lorsqu'on raisonne à dix ans – des politiques structurelles qui agissent sur les déterminants profonds de l'offre².

Il faut ensuite prendre la mesure des ordres de grandeur en jeu. Un point de croissance par an, cela peut paraître un faible écart, mais ce ne l'est pas. À moins de s'accompagner d'un changement profond des comportements individuels et d'une révision d'ampleur des priorités publiques, un scénario de croissance à 1 % par an ou moins, assimilable à une quasi-stagnation du revenu réel par tête, déboucherait sur l'asphyxie économique et financière, tandis qu'un autre à 2 % procurerait des recettes suffisantes pour assurer la pérennité de notre modèle social et la soutenabilité de nos finances publiques.

Les scénarios élaborés par les institutions spécialisées dans la prospective des finances sociales sont éloquents à cet égard. Ainsi, les projections réalisées par le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HC-FiPS) indiquent qu'à l'horizon 2025, le besoin de financement des régimes d'assurance sociale serait compris, selon les cas, entre 0,4 % et 1,2 % du PIB³ (Graphique 6).

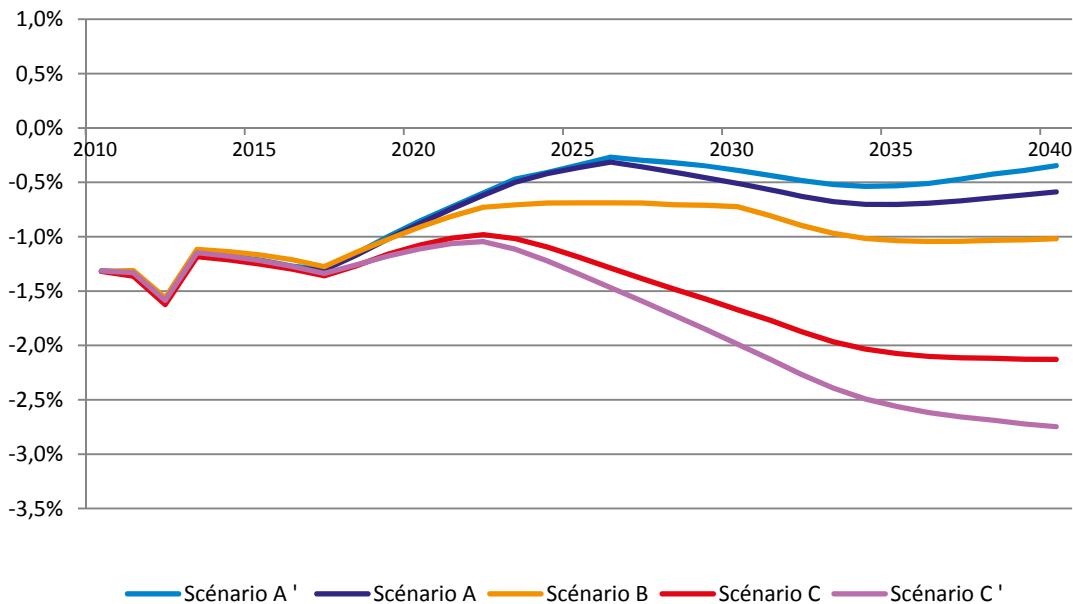
En principe, l'économie française dispose d'importantes réserves d'expansion en raison du niveau élevé de sous-emploi des jeunes, de la sous-activité des seniors et du retard que nous accusons dans la mise en œuvre des technologies de l'information. Mobiliser ce potentiel et le traduire en créations d'emploi suppose cependant de procéder aux réformes d'ampleur nécessaires pour assurer le redressement de l'offre compétitive.

(1) Voir les contributions de Patrick Artus, « Quelle France dans 10 ans ? », Laurence Boone et Céline Renucci, « Quelle croissance pour la France », Gilbert Cette, « Croissance de la productivité : quelles perspectives pour la France ? » et Olivier Passet, « La France dans 10 ans : l'évolution de notre modèle productif ». Ces contributions sont disponibles sur le site de France Stratégie.

(2) On ne reprend pas ici le débat entre politique de l'offre et politique de la demande. Pertinente à court terme, cette discussion ne l'est guère dans une perspective décennale. Quand on raisonne à moyen terme, on met inévitablement l'accent sur l'offre. Cela ne signifie pas que le pilotage de la demande soit indifférent.

(3) Nos propres scénarios à dix ans sont proches des scénarios B et C du HC-FiPS.

Graphique 6 – Soldes des régimes d'assurance sociale selon cinq scénarios économiques¹ (2011-2040), en % du PIB



Source : HC-FiPS, d'après les projections du COR, de la DG Trésor, de la DREES, du HCAAM et du HCF²

Or le consensus sur la croissance s'est érodé. Alors que pendant plusieurs décennies les Français se sont régulièrement retrouvés autour d'objectifs de développement économique, aujourd'hui cette question polarise la société. D'un côté, les tenants de la croissance se sont radicalisés. Une part importante de l'opinion considère qu'il faut lui donner une priorité absolue, quitte à faire passer au second plan les objectifs de soutenabilité environnementale ou de cohésion sociale³.

(1) Les cinq scénarios économiques à long terme retenus sont définis à partir d'hypothèses de taux de chômage à long terme et de progression de la productivité du travail. Les scénarios A, B et C sont les scénarios centraux, les scénarios A' et C' les scénarios additionnels :

| | A' | A | B | C | C' |
|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-----|
| Taux de chômage | 4,5 % | 4,5 % | 4,5 % | 7 % | 7 % |
| Croissance de la productivité | 2 % | 1,8 % | 1,5 % | 1,3 % | 1 % |

(2) HC-FiPS : Haut Conseil du financement de la protection sociale ; COR : Conseil d'orientation des retraites ; DREES : Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques ; HCAAM : Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie ; HCF : Haut Conseil de la famille.

(3) Cette attitude ressort nettement de l'analyse TNS Sofres. Selon l'Eurobaromètre de décembre 2013, l'environnement et le climat ne figurent qu'au douzième rang parmi les préoccupations des Européens. Seuls 5 % d'entre eux (et la même proportion de Français) les tiennent pour la question la plus importante du moment.

De l'autre côté, certains jugent que l'expansion économique n'est plus souhaitable, en raison de ses effets sur l'environnement, et argumentent que réduire fortement les émissions de gaz à effet de serre et arrêter la dégradation de la biodiversité exige que l'on renonce à faire de la croissance un objectif à part entière. Ce segment de l'opinion a perdu foi en le progrès et critique vigoureusement le court-termisme de ses partisans. Il juge qu'à supposer qu'il soit possible de raviver la croissance, cela ne servira qu'à retarder une mutation des comportements qui est de toute façon indispensable. D'autres estiment simplement que la croissance n'est plus vraisemblable, et que son invocation sert de justification douteuse à des mesures environnementalement ou socialement contestables. D'autres enfin considèrent que les contreparties inévitables des politiques de stimulation de l'offre sont davantage de risque et d'inégalités et s'y opposent à ce titre.

Ce délitement du consensus a aussi une dimension territoriale. L'économie moderne se construit en effet autour de pôles urbains dynamiques agrégeant connaissances, capitaux et compétences. En France même, une quinzaine d'aires urbaines dynamiques tirent la croissance démographique et économique¹. Dans une perspective de revitalisation économique cette évolution est appelée à se poursuivre, car même si le numérique change la géographie, il ne peut pas l'effacer. Pour les citoyens et les élus des zones en difficulté, l'appel à la vitalité économique est ainsi facilement synonyme de concentration des ressources et des revenus dans les métropoles urbaines mieux loties. Derrière la croissance, ils voient le creusement des écarts entre territoires.

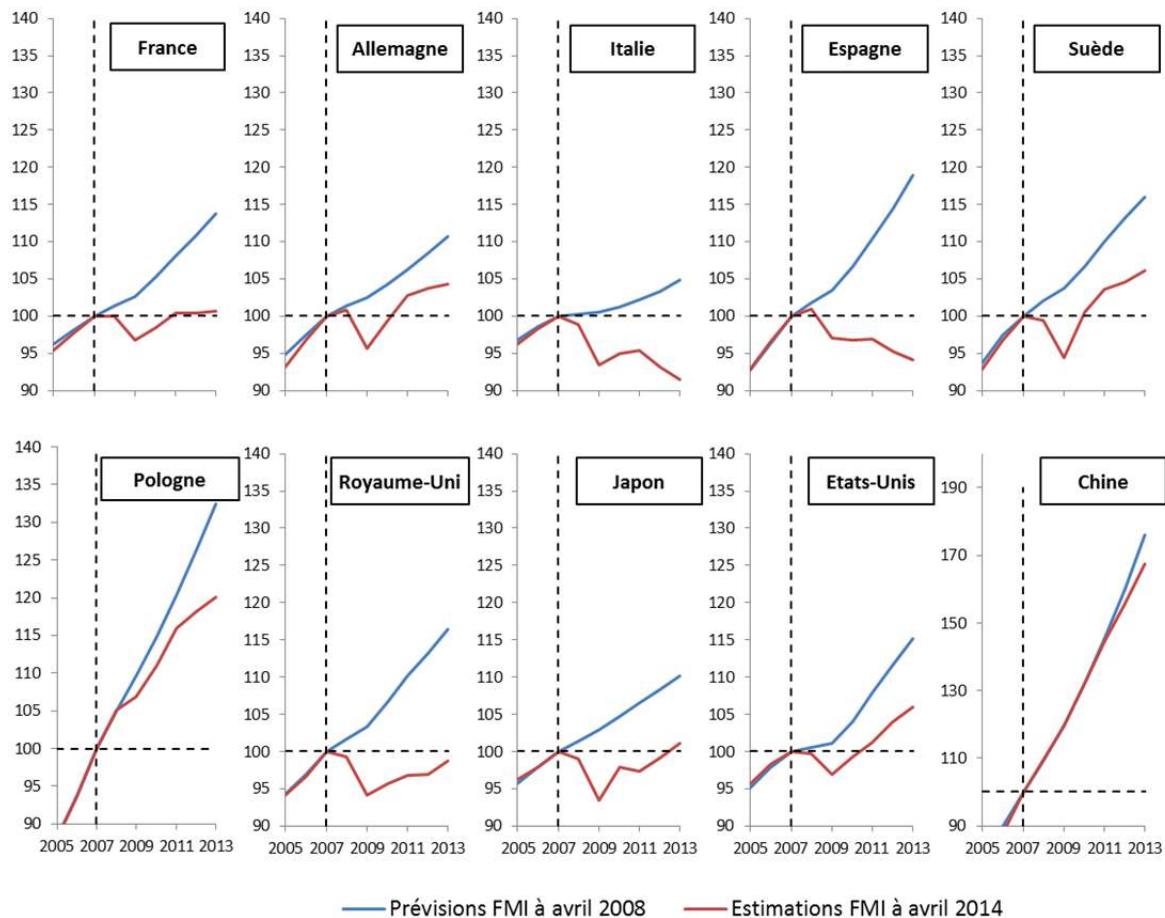
Faut-il tout sacrifier à la croissance, ou en faire son deuil ? Faut-il travailler plus, ou tenter de vivre mieux avec moins ? Faut-il nous consacrer principalement à retrouver le secret de l'expansion économique, ou à améliorer la qualité de notre travail, de notre consommation et de notre mode de vie ? Faut-il concentrer les efforts sur les pôles de dynamisme technique et économique, ou nous soucier d'abord de répartir également les ressources sur le territoire ? Ce débat court depuis plusieurs années maintenant, il ne peut plus être ignoré².

Le Graphique 7 donne, pour un ensemble de pays européens, les États-Unis et la Chine, l'évolution du PIB telle qu'elle était prévue par le Fonds monétaire international (FMI) en avril 2008, avant la faillite de Lehman Brothers, et telle que l'envisagent les dernières prévisions de la même organisation (avril 2014). Trois faits apparaissent d'emblée. Premièrement, le choc a violemment atteint les pays avancés, mais la croissance chinoise n'en a pas été durablement affectée (l'observation vaut pour les autres pays émergents et, en Europe, la Pologne). Deuxièmement, une divergence s'est creusée parmi les pays avancés entre d'une part l'Allemagne et la Suède, où le niveau d'avant-crise a déjà été dépassé, et de l'autre l'Espagne et l'Italie, où la dynamique économique a été durablement enrayer. Troisièmement, la France se trouve, avec le Royaume-Uni et le Japon, dans une position intermédiaire entre ces deux groupes.

(1) Voir Clanché F. (2013), « Trente ans de démographie des territoires », *Insee Première*, n° 1483, janvier. Voir aussi sur ces questions Davezies L. (2012), *La Crise qui vient*, Paris, Seuil.

(2) Ce débat a aussi une dimension générationnelle. Interrogés sur le travail, les actifs privilégient le revenu qu'il procure, mais les jeunes placent en tête son contenu. Voir le sondage BVA.

Graphique 7 – Évolution du PIB entre 2007 et 2013
(FMI, prévisions en avril 2008 et estimations en avril 2014)



Lecture : base 100 en 2007. La courbe bleue donne l'évolution prévue en avril 2008, la courbe rouge l'évolution observée ou estimée en octobre 2013. Le pointillé vertical correspond à l'année 2007.

Source : Bruegel, d'après les données FMI, *World Economic Outlook*

Il serait donc erroné de considérer que la croissance est à l'arrêt partout, ou même dans l'ensemble des pays avancés. Le niveau de PIB par tête de la Suède est de 15 % supérieur au nôtre ; c'est par ailleurs un pays particulièrement attentif à la qualité de vie. Néanmoins la croissance y a vigoureusement redémarré après le choc de la Grande Récession de 2008-2009. Il n'y a aucune fatalité de la stagnation.

La croissance a par ailleurs des vertus. Outre qu'elle facilite la soutenabilité des finances publiques et sociales, elle permet de financer les investissements qui aboutiront à réduire notre empreinte sur l'environnement. Paradoxalement, il est plus facile de consacrer une part des dividendes de l'expansion au découplage entre activité économique et émissions de polluants que de réduire fortement ces derniers dans une situation de stagnation et de tension sur le partage du revenu. La croissance a aussi pour mérite de traduire un effort

collectif de projection dans un avenir meilleur et de démentir la logique du jeu à somme nulle, où les gains des uns sont nécessairement les pertes des autres.

Recréer un consensus autour de la croissance demande cependant de la repenser.

Cela exige d'abord de la qualifier : de formuler les finalités collectives ; d'expliciter les réformes qui permettront un relèvement de la productivité et du taux d'emploi ; et d'esquisser d'emblée l'affectation de ses bénéfices.

Cela implique ensuite de préciser quels objectifs de soutenabilité il importe de respecter et comment ils le seront. Deux contraintes dominent aujourd'hui l'horizon : l'une, environnementale, a trait notamment à nos émissions de gaz à effet de serre ; l'autre, financière, tient au niveau de notre dette publique. Dans un cas comme dans l'autre, le mot d'ordre est le même : découplage. Si nous voulons prendre notre part à la préservation du climat, la croissance de demain devra s'accompagner d'une réduction massive des émissions en même temps que de progrès vers la transition énergétique. Si nous ne voulons pas nous mettre à la merci des marchés financiers, elle devra aussi s'inscrire dans une trajectoire de désendettement public. Respecter simultanément ces deux contraintes exigera des choix des dans les priorités publiques et privées et une cohérence au fil du temps qui, en ces domaines, a régulièrement fait défaut jusque-là.

Cela implique encore de construire les médiations territoriales qui permettront d'assurer la diffusion des bénéfices de la croissance au-delà du seul périmètre des aires urbaines dynamiques. La France ne peut ni se permettre de brider l'essor de métropoles qui, lorsqu'elles créent de la densité, sont source d'efficacité environnementale en même temps qu'économique et financière, ni laisser à l'abandon le reste de son territoire. Elle ne peut pas compter sur la seule redistribution fiscale et sociale pour assurer une répartition des fruits de la croissance entre les individus et les territoires. C'est donc régionalement qu'il faudra construire les médiations permettant de tirer parti du dynamisme des grandes villes. Il faudra pour cela rapprocher la carte administrative de la carte économique du pays, afin que chaque région puisse s'appuyer sur un pôle d'entraînement économique.

Recréer un consensus autour de la croissance suppose enfin de ne plus tenir le PIB pour la jauge exclusive des performances économiques. Comme cela a été indiqué au chapitre 2, il ne peut plus servir de variable exclusive de pilotage.

Économie abritée ou économie connectée ?

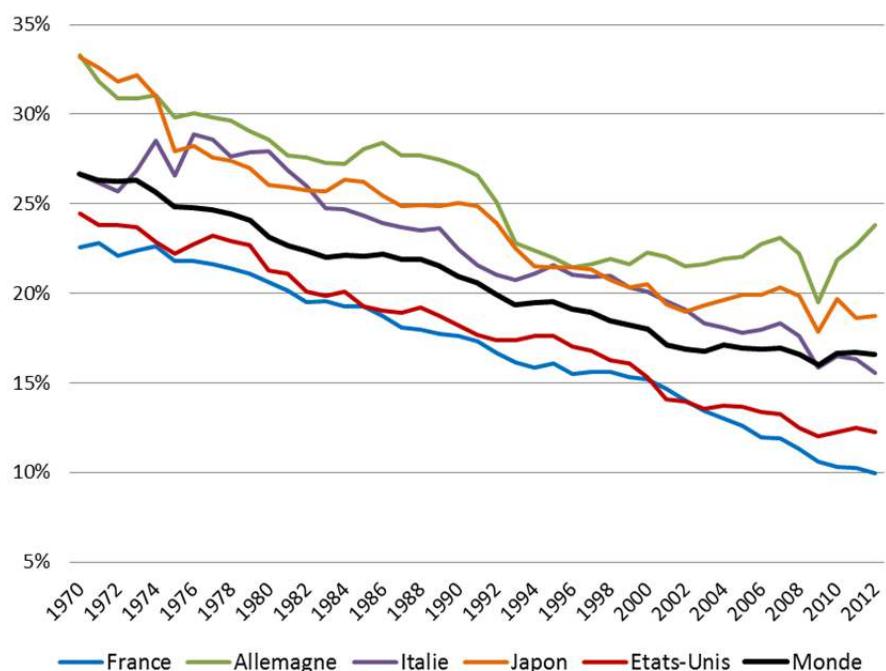
Les Français sont en quête d'emplois non délocalisables. Mais ce dont la France a besoin, c'est d'emplois délocalisables. Cette idée paraît paradoxale, mais elle résulte de l'analyse.

En 2000, l'industrie au sens large comptait quatre millions de salariés ; ils sont aujourd'hui à peine plus de trois millions. Elle pesait 16 % de la valeur ajoutée ; cette part a été ramenée à 11 %. La France comptait 132 000 entreprises exportatrices ; elles ne sont plus que

120 000¹. La balance des paiements était excédentaire à hauteur de 21 milliards d'euros ; le déficit 2013 a été de 28 milliards.

Pour une part, ces évolutions sont communes à tous les pays avancés : contrepartie d'un progrès technique rapide, de l'externalisation des fonctions de service et de la montée des pays émergents, la baisse de la part de l'industrie dans l'économie est une tendance ancienne qui se retrouve dans la plupart des pays. Elle est même notable à l'échelle du monde entier : l'industrie manufacturière pesait plus d'un quart du PIB mondial en 1970, à peine plus de 15 % quarante ans plus tard (Graphique 8).

Graphique 8 – Part de l'industrie manufacturière dans la valeur ajoutée : ensemble du monde, pays avancés et France, 1970-2012



Source : France Stratégie, d'après UNStats, données en dollars courants (monde) et devises nationales courantes (pays)

Depuis une décennie, la France se distingue cependant par l'ampleur de la désindustrialisation qui la frappe et par la rapidité de la dégradation de ses positions dans l'échange international. Nous ne partions pas de haut, nous sommes descendus vite et nous sommes arrivés très bas. Dans plusieurs domaines, nous sommes dangereusement proches du seuil critique en dessous duquel l'écosystème industriel est menacé dans son existence. Les secteurs économiques ressemblent en effet aux milieux vivants : pour qu'ils prospèrent, il faut que les acteurs soient suffisamment nombreux et leurs interactions suffisamment

(1) Ministère du Commerce extérieur (2012), « Le chiffre du commerce extérieur : les opérateurs du commerce extérieur de la France ».

intenses. À défaut d'une certaine densité de compétences, de laboratoires de recherche et de fournisseurs spécialisés, ils s'étiolent ou même s'effondrent.

L'emploi industriel est par excellence délocalisable. Son déclin signifie qu'une part croissante des salariés travaille dans les secteurs moins exposés à la concurrence internationale. Dans la même période 2000-2012 où l'agriculture perdait 200 000 emplois et l'industrie 800 000, le tertiaire marchand en gagnait 1,4 million et le tertiaire non marchand 500 000. En dépit d'une internationalisation accrue des services, la France compte probablement aujourd'hui moins d'emplois délocalisables qu'il y a douze ans¹.

Aussi répandue que soit l'aspiration à des emplois protégés du risque de délocalisation, il est difficile de tenir cette nouvelle pour bonne. Tout se passe comme si la société française aspirait à se mettre à l'abri des aléas et des servitudes de la mondialisation. Le problème est que notre potentiel exportateur, donc notre capacité à payer les matières premières, les biens d'équipement, les services de brevets et les produits de consommation que nous importons, est fonction directe du nombre d'emplois délocalisables. Par-delà même cette contrainte, l'internationalisation est un moyen particulièrement efficace d'accès aux innovations et d'amélioration de l'efficacité managériale. Elle s'accompagne généralement aussi de progrès social².

Parce que l'industrie est à l'origine d'une part importante des inventions et que les gains de productivité y sont plus rapides que dans le reste de l'économie, la désindustrialisation que nous avons connue a contribué à affaiblir notre potentiel d'innovation et de développement économique. L'affaiblissement de notre commerce extérieur menace aussi l'équilibre et la soutenabilité de notre croissance. Entre 2000 et 2012, la position extérieure nette du pays est passée de + 270 milliards à – 430 milliards d'euros³ : en d'autres termes, la France qui était créatrice à l'égard du reste du monde est devenue débitrice à hauteur d'un peu plus de 20 % de son PIB. Ce niveau d'endettement n'est certes pas immédiatement alarmant. Il demeure qu'il serait dangereux de poursuivre sur cette pente. Comme l'ont appris à leurs dépens l'Espagne et quelques autres pays européens, un pays endetté est un pays vulnérable à de soudains retraits de capitaux.

(1) Elle compte en tout cas moins de salariés de multinationales sous contrôle étranger. Depuis le début des années 2000, leur nombre a baissé d'un tiers. Voir Boccardo F. et al. (2013), « L'internationalisation des entreprises et l'économie française », in *Les entreprises en France*, Insee Références.

(2) On observe sur données d'entreprise une forte corrélation entre internationalisation et indicateurs de performance économique et sociale : les entreprises internationalisées sont plus productives, plus intensives en travail qualifié et plus innovantes, elles rémunèrent mieux leurs salariés. Qui plus est, une firme est d'autant plus efficace qu'elle est engagée de plusieurs manières (exportation, importation et investissement) dans les chaînes de valeur internationales : en moyenne, la productivité globale des facteurs (une mesure de l'efficacité) des entreprises manufacturières très internationalisées est de 50 % plus élevée que celle des entreprises qui le sont très peu ; Veugelers R., Barbiero F. et Blanga-Gubbay M. (2013), « Meeting the manufacturing firms involved in GVCs », in R. Veugelers (ed.), *Manufacturing Europe's Future*, Bruegel Blueprint, n° 21.

(3) Données Banque de France en valeur de marché.

Pour rendre compte de cette situation, trois grilles d'analyse complémentaires peuvent être mobilisées. La première est macroéconomique, la deuxième structurelle, et la troisième sectorielle.

Depuis quelques années, le débat macroéconomique sur la compétitivité a essentiellement porté sur la responsabilité de la hausse des coûts salariaux dans la dégradation du commerce extérieur. Cette analyse est à la fois juste et insuffisante.

Elle est juste, d'abord, parce que la compétitivité-coût de la France s'est détériorée, en comparaison de l'Allemagne au cours de la dernière décennie et de l'Europe du Sud au cours des années récentes. En réponse, beaucoup d'entreprises exposées à la concurrence internationale ont comprimé leurs marges, ce qui a réduit leur rentabilité, handicapé leur capacité d'investissement et d'innovation et les a enfermées dans un dangereux cercle vicieux de dégradation du positionnement de gamme de leurs produits.

Le but des mesures prises ou programmées, en particulier le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et le Pacte de responsabilité qui le prolonge, est de briser ce cercle vicieux et de créer les conditions d'un redressement auto-entretenu de la compétitivité qui conduise les entreprises à investir, à embaucher et à innover davantage, afin de remonter en gamme et de rejoindre un sentier de progression plus soutenue de la productivité.

À court terme, ces mesures devraient se traduire par une baisse de plus de 5 % du coût salarial dans l'industrie, sans perte de pouvoir d'achat pour les salariés. Mais les effets de ce choc s'éroderont rapidement, si les salaires français continuent de progresser à un rythme supérieur aux gains de productivité, et si parallèlement, dans nombre de pays européens, ils connaissent une croissance nulle ou sont orientés à la baisse. Il est évidemment inimaginable qu'un écart persistant dans le rythme d'évolution des coûts salariaux par unité produite soit comblé année après année par de nouveaux allègements de cotisations sociales, dont le coût pour les finances publiques est déjà considérable.

Il importe donc qu'après avoir négligé de surveiller leur compétitivité dans les années 2000, les pays de l'Europe du Sud ne prolongent pas l'ajustement auquel ils ont dû procéder par une période de déflation salariale excessive qui serait socialement pénalisante et bloquerait les processus de désendettement ; que les pays de l'Europe du Nord qui sont au plein emploi, à commencer par l'Allemagne, admettent une progression des salaires nominaux sensiblement supérieure à celle de la productivité, cohérente avec une inflation moyenne voisine de 2 % l'an dans l'ensemble de la zone euro ; et que les entreprises et salariés français acceptent de contenir pendant quelques années la progression des salaires réels en-deçà du rythme des gains de productivité, afin de contribuer au redressement d'une compétitivité dont notre position extérieure nette indique bien qu'elle reste dégradée.

À terme, cette dynamique de redressement doit permettre aux entreprises exposées à la concurrence internationale de mieux rémunérer le travail qu'elles emploient. Ce qu'il s'agit d'enclencher, c'est un cercle vertueux qui les conduise à sortir de la logique de concurrence par les prix pour se repositionner dans une concurrence par la qualité et l'innovation. Cela

impliquera aussi qu'elles investissent dans les compétences de leurs salariés, qu'elles réforment leurs méthodes de management pour être capables de valoriser les initiatives de tous leurs collaborateurs, qu'elles adaptent leur gouvernance pour rendre au travail la place qui doit lui revenir dans la délibération sur les choix d'orientation qui engagent l'avenir, et bien entendu qu'elles accroissent les salaires. Mais ces accroissements ne seront pérennes et compatibles avec un relèvement du niveau de l'emploi que s'ils sont gagés sur une amélioration de l'efficacité productive et de la qualité des produits et des services.

Si elle est juste, cette analyse en termes de coût salarial est cependant partielle. Les salaires sont une composante essentielle des coûts de production, mais ils ne sont pas la seule. Comme l'ont souligné les travaux du Conseil d'analyse économique, l'énergie, les services aux entreprises, le foncier et l'immobilier font aussi partie des coûts des exportateurs français, singulièrement les entreprises industrielles¹. Pour chaque euro de valeur ajoutée exportée dans le commerce de biens, on compte 2 euros de consommations intermédiaires, dont 1,1 euro de services². Encore ce chiffre ne prend-il pas en compte l'impact indirect des prix de l'énergie, des services ou de l'immobilier *via* leur effet sur le pouvoir d'achat des salariés. Quand, d'ailleurs, on analyse l'ensemble des données, une évidence s'impose : le coût salarial dans l'industrie française n'est pas différent de celui de l'industrie allemande, ce qui diffère, ce sont les coûts salariaux dans les autres secteurs, pour lesquels la France est nettement au-dessus de l'Allemagne (Tableau 4).

**Tableau 4 – Coûts salariaux nominaux dans différents secteurs,
une comparaison France-Allemagne**

| | France | Allemagne | Zone euro |
|---|--------|-----------|-----------|
| Coût horaire de la main-d'œuvre, 2013T3 | | | |
| Ensemble de l'économie | 35,5 | 32,6 | 29,1 |
| Industrie manufacturière | 37,1 | 37,3 | 31,2 |
| Transport et entreposage | 32,0 | 25,4 | 26,5 |
| Services administratifs et de soutien aux entreprises | 26,5 | 17,8 | 19,1 |
| Niveau du prix de la consommation, 2012 (UE = 100) | | | |
| | 108,1 | 101,1 | 102,2 |

Source : Insee, d'après l'enquête européenne ECMO (pour les coûts salariaux) et Eurostat (pour les prix)

Ce dont souffrent les exportateurs français, c'est autant du coût de leurs achats de produits et de services que du coût direct du travail qu'ils emploient. Réduire seulement ce dernier ne traiterait qu'une partie du problème, et pourrait contribuer à détourner plus encore les salariés d'un secteur déjà perçu comme plus risqué que les secteurs moins exposés à la

(1) Sur le prix de l'immobilier, voir Trannoy A. et Wasmer É. (2013), *op. cit.* ; sur le prix de l'énergie, voir Bureau D., Fontagné L. et Martin P. (2013), « Energie et compétitivité », *Les Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 6, mai, www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note006.pdf.

(2) Source : calculs France Stratégie sur la base des données de commerce en valeur ajoutée OCDE-OMC.

concurrence extérieure. Pour que la France reprenne pied dans l'échange international, il faut donc desserrer l'étau qui s'est progressivement formé autour des producteurs exposés à la concurrence internationale. Il faut que les exportateurs attirent, et donc rémunèrent, du travail, du capital et de la technologie. Pour cela, le prix relatif de leurs intrants doit baisser.

Ces enjeux ne concernent d'ailleurs pas la seule sphère des entreprises. Le rapport coût-efficacité des services publics est un ressort essentiel de la compétitivité d'une économie. Or comme nous l'avons vu, l'écart de dépense publique entre la France et ses principaux partenaires n'est généralement pas la contrepartie de services de meilleure qualité. Toute inefficacité dans la sphère publique se paie soit d'un moindre pouvoir d'achat des salariés de la sphère des entreprises, soit d'une moindre compétitivité de celles-ci.

Le deuxième volet, structurel, de l'analyse se centre sur les firmes. Les grands groupes français demeurent des atouts majeurs, mais ils ne seront plus les vecteurs principaux du développement des exportations. Leur objectif premier est de poursuivre leur internationalisation, au rythme du basculement de l'économie mondiale vers les pays émergents et même parfois plus vite. L'intérêt national commande qu'ils le fassent mais, d'une part, qu'ils conservent en France leur siège social et des fonctions à haute valeur ajoutée – ce qui est loin d'être assuré et exigera, de la part des pouvoirs publics, une réflexion sans concessions sur l'attractivité de notre territoire – et, d'autre part, qu'ils collaborent avec les entreprises plus petites et plus jeunes dans un cadre d'innovation ouverte.

La France, où la densité des firmes de taille intermédiaire est deux fois plus faible qu'en Allemagne et même plus faible qu'au Royaume-Uni, doit donc réapprendre à faire grandir ses entreprises. Favoriser le développement des plus productives et des plus innovantes d'entre elles est le meilleur moyen de promouvoir productivité, croissance, exportations et emplois de qualité. Les entreprises dynamiques devront pour cela bénéficier d'un climat concurrentiel leur permettant d'attirer des ressources et de gagner rapidement des parts de marché au détriment de leurs concurrentes ; elles devront disposer d'une capacité à réorganiser les processus de production et de travail autour des segments à plus forte valeur ajoutée.

Dans ce contexte, l'aptitude du marché financier à allouer les ressources va être fortement sollicitée. Le système financier français s'est structuré autour du modèle de banque universelle et de la relation de crédit, tandis que l'investissement en capital occupait une place modeste. Du fait des nouvelles normes prudentielles, les années à venir vont être une période de transition entre un système dominé par l'intermédiation bancaire et un système plus désintermédié. Dans ce contexte de transformation, il faudra veiller à ce que les entreprises de croissance aient accès à des financements quantitativement et qualitativement adéquats. Il faudra aussi reconstruire des médiations entre ces entreprises et les ménages, qui ne devront pas nécessairement porter le risque que les banques ne conserveront plus.

Le troisième volet de la réflexion doit porter sur les secteurs. On assimile assez usuellement compétitivité et développement industriel. C'est compréhensible – les produits manufacturés

représentent les trois quarts des exportations – mais trompeur. D'une part en effet, les frontières entre industrie et services sont de plus en plus floues. Les entreprises industrielles incluent dans leur offre de plus en plus de services (c'est aussi bien le cas des centrales nucléaires que des smartphones), tandis que certains services deviennent à ce point standardisés que plus rien, sinon leur caractère immatériel, ne les distingue des produits industriels (entre un morceau de musique sur CD et le même diffusé en *streaming*, quelle différence ?). D'autre part, le potentiel de développement des échanges de services apparaît important à horizon de dix ans : l'exportation de services de tourisme, d'enseignement supérieur et, à plus longue échéance, de santé va en particulier être dopée par la forte demande des classes moyennes de pays émergents. En matière d'enseignement et de santé, la technologie est également en mesure de bouleverser la donne.

L'industrie française n'est pas assez forte pour que notre pays puisse s'offrir le luxe de négliger les potentialités d'exportation et donc de revenus et d'emplois que promet l'internationalisation des services. Cette mutation n'ira cependant pas sans poser des questions : enseignement supérieur et santé sont aujourd'hui considérés comme des secteurs relevant essentiellement d'une logique de service public. Les faire participer à l'échange sans pour autant les faire basculer dans une logique purement marchande demandera que soient établis des principes et des règles.

Au total, il importe d'éviter les fausses alternatives. Dans un monde qui, en dépit des chocs qu'il a subis, continue pour l'essentiel d'être ouvert, la France ne peut pas faire le choix de se fermer. Dans un contexte d'affaiblissement de notre base exportatrice, les Français ne peuvent pas se tourner en masse vers les emplois abrités de la compétition internationale. Pour bénéficier des innovations qui bourgeonnent sur toute la planète, pour prendre sa place dans une nouvelle phase de la mondialisation dominée par l'émergence de la classe moyenne mondiale, notre économie doit rester connectée.

En revanche, la France a le choix de son type d'internationalisation. Elle peut tenter de retrouver sa compétitivité en se bornant à abaisser le coût de son travail, ou bien investir dans la qualité et l'innovation. Elle peut demander des efforts aux salariés des entreprises exposées à la concurrence extérieure, ou aux secteurs qui en sont peu ou prou abrités. Elle peut choisir de miser sur les champions nationaux, ou redevenir, plus qu'elle ne l'a été au cours des dernières années, une terre d'implantation pour les entreprises multinationales. Elle peut continuer à structurer son appareil exportateur autour des grands groupes, ou favoriser davantage les entreprises de taille intermédiaire. Elle peut faire reposer sa compétitivité sur les secteurs déjà internationalisés, ou prendre part à l'internationalisation croissante des services.

L'insertion internationale de l'économie française soulève de nombreux débats légitimes. Le plus pertinent n'est pas entre s'abriter et s'ouvrir.

Avec ou sans l'Europe ?

Depuis plus d'un demi-siècle, la France a consacré des efforts considérables au projet européen. Elle se demande si elle a eu raison de le faire.

Du plan Schuman à l'euro en passant par le marché intérieur, notre pays a été à l'initiative des étapes décisives de l'intégration du continent. L'architecture européenne d'aujourd'hui lui doit sans doute plus qu'à aucun autre pays. Avec certes des hauts et des bas, mais aussi avec une remarquable continuité, l'entreprise engagée en 1957 par le traité de Rome a été poursuivie par tous les gouvernements. Les historiens retiendront sans doute qu'elle a été notre principal investissement au cours de cette période, celui dont les effets internes et externes ont été les plus structurants.

Cet engagement a été amplifié depuis cinq ans. À partir de l'automne 2008, les chefs d'État et de gouvernement n'ont cessé de jouer, alternativement ou simultanément, les pompiers et les architectes. Ce contexte de danger imminent a accentué le leadership conjoint de l'Allemagne et de la France, bien au-delà de ce que l'on croyait imaginable au sein de l'Union élargie de l'après-2004, et même au sein de la seule zone euro.

Et pourtant la France doute : des bienfaits et même du bien-fondé de l'unification européenne, de la direction que celle-ci a empruntée, et de sa propre capacité à en infléchir le cours. Une première fois exprimé lors du référendum de 1992 sur le traité de Maastricht, ce doute s'est affirmé avec vigueur en 2005 avec le rejet, à une nette majorité, du projet de traité constitutionnel et s'est exprimé à nouveau lors du scrutin de mai 2014. Depuis, le pays est incertain de ce qu'il veut : entre une réorientation hasardeuse et un retrait périlleux, il choisit souvent une critique sans cohérence, et glisse lentement vers le type de posture défiant qui a longtemps caractérisé le Royaume-Uni, avant que celui-ci ne soit gagné par la tentation du repli national.

À vrai dire, le doute ne touche pas que les Français. La confiance des citoyens européens dans les institutions communautaires, qui oscillait entre 45 % et 50 % avant 2009, était à la fin 2013 tombée à 31 %, tandis que l'optimisme quant à l'avenir de l'UE chutait de 65 % à 51 %¹.

La racine de cette insatisfaction est économique. La performance de croissance de l'Union européenne était déjà source d'inquiétude avant 2008. Simultanément, l'Union européenne éprouvait des difficultés récurrentes à se réformer pour répondre aux défis de l'élargissement et de l'intégration monétaire : trois révisions des traités (Amsterdam, Nice, Lisbonne) débouchaient sur un édifice inachevé. Depuis 2008, l'Europe a été confrontée à la crise financière, puis à la crise de la zone euro. Globalement, elle a moins bien géré le choc que les États-Unis : elle a trop tardé à traiter son problème bancaire, elle a sous-estimé le poids de l'endettement privé et elle a fait subir trop tôt un ajustement budgétaire trop violent à des

(1) Voir l'Eurobaromètre 80 de la Commission européenne publié en décembre 2013 : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_first_en.pdf. La France compte 40 % d'optimistes et 56 % de pessimistes.

économies encore convalescentes. Erreurs conjoncturelles et difficultés structurelles ont interagi, avec pour résultat que, cinq ans après le choc, la dynamique de reprise reste plus hésitante et plus faible qu'outre-Atlantique.

La crise a aussi révélé les déséquilibres d'une zone euro au sein de laquelle les flux de capitaux Nord-Sud avaient nourri une bulle du crédit et de la demande intérieure, qui a suscité un endettement privé et extérieur excessif et une dégradation marquée de la compétitivité des économies du Sud. Quatre ans après le début de la crise grecque, les écarts de coûts salariaux et les déficits extérieurs se sont en partie résorbés, mais les dettes privées, publiques et extérieures continuent d'augmenter ou se sont stabilisés à niveau élevé. Le processus de rééquilibrage interne à la zone euro n'est pas achevé, il marquera au moins les prochaines années.

Qu'elles soient nationales ou internationales, toutes les institutions politiques subissent les conséquences de la stagnation, qui dure depuis plus de cinq ans. Mais tandis que la légitimité de l'État-nation se fonde à la fois sur les procédures de décision (*input legitimacy*) et sur les résultats (*output legitimacy*), celle de l'Union européenne repose presque exclusivement sur les seconds : elle reste fondamentalement tributaire de sa capacité à assurer la prospérité¹. Or la promesse des années 1980, fondée sur le marché unique, n'a pas débouché sur la dynamique de croissance escomptée ; celle des années 1990, autour de la monnaie, a débouché sur une crise d'une exceptionnelle gravité, comparable par son ampleur à la crise des années 1930 ; et de celle des années 2000, construite sur l'élargissement, beaucoup n'ont retenu que l'irruption de la mondialisation au cœur du système communautaire.

Pour une bonne part, aussi, l'insatisfaction tient à nos propres contradictions. Comme d'autres, et heureusement, les Français ont une conception singulière de l'entreprise européenne. Hélas, ils en ont aussi une conception inconséquente. Nous avons été, dès l'origine, les principaux avocats d'une monnaie commune, mais bien que l'intégration économique fasse partie des conditions de sa viabilité, nous avons incessamment marqué des réticences à l'ouverture des marchés au sein de l'Union européenne. Nous avons régulièrement, et à juste titre, plaidé contre les distorsions fiscales, sociales ou monétaires qui faussent la concurrence entre pays européens, mais nous avons tout aussi régulièrement défendu nos champions nationaux et tergiversé sur l'étendue de cette concurrence, jusqu'à gagner la réputation (en partie infondée) d'être plus protectionnistes que d'autres. Nous ne croyons pas beaucoup au gouvernement par les règles et nous avons défendu avec une remarquable persévérance la nécessité d'un gouvernement économique de la zone euro, mais nous repoussons avec la même constance la création d'un exécutif européen doté de pouvoirs effectifs. Nous avons été les meilleurs théoriciens de la coordination des politiques économiques, et nous sommes l'un de ses plus mauvais praticiens. Ou encore, nous voulons que l'Europe s'affirme comme une puissance mondiale sur les plans économique et politique, mais nous ne la croyons pas capable de fermeté dans les relations de pouvoir.

(1) Voir Scharpf F. (1999), *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford University Press.

Ces incohérences sont pour nous-mêmes une source permanente de frustration. Elles nous nuisent aussi vis-à-vis de nos partenaires. Nous nous plaignons régulièrement de ne pas être assez écoutés et l'attribuons volontiers à notre affaiblissement économique, mais, si l'on ne nous entend pas, c'est souvent parce qu'on ne comprend pas ce que nous disons.

Insatisfaits de ce qu'est l'Europe, certains de ce qu'ils veulent qu'elle soit, les Français sont tentés de mettre le chantier communautaire en sommeil, ou même de rapatrier certaines compétences aujourd'hui dévolues à l'Union européenne. Le problème est que cette option, qui semble réaliste, ne l'est ni économiquement ni politiquement.

Économiquement, la base même de l'Union européenne – le marché intérieur – est aujourd'hui menacée de délitement. Dans un domaine aussi important et aussi symbolique que l'énergie, les États membres ne partagent ni les mêmes préférences quant à la composition de l'offre énergétique, ni la même conception de la sécurité. Techniquement, le marché de l'électricité fonctionne, mais au lieu d'inciter à l'investissement dans des technologies propres, les prix y reflètent l'incohérence et le court-termisme des politiques nationales. Les marchés des produits et des services ne sont que partiellement intégrés, singulièrement dans les secteurs de croissance comme les télécommunications et le numérique : l'Europe, qui avait réussi à faire de sa norme GSM¹ un standard mondial, a aujourd'hui largement perdu son leadership dans les équipements et services numériques ; et alors que le secteur est par excellence le terrain de déploiement des économies d'échelle, le seul facteur significatif d'intégration du marché numérique européen tient au rôle dominant des entreprises américaines². Or le marché intérieur, le plus grand du monde par la taille, reste le premier atout économique de l'Europe. C'est lui qui devrait permettre aux nouvelles entreprises de grandir vite et de s'imposer comme des acteurs mondiaux, c'est lui qui devrait permettre à l'Europe de jouer les premiers rôles dans la définition des normes internationales.

Malgré l'important travail de consolidation de ces dernières années – y compris, récemment, sur le chantier de l'union bancaire –, l'Europe de l'euro n'est toujours pas à l'abri du danger. Certes, un mécanisme de gestion des crises a été mis en place ; certes, la prévention des dérives porteuses de risques d'instabilité a été renforcée ; certes, des réformes importantes ont été décidées en vue d'éviter la contamination réciproque entre crises souveraines et crises bancaires. Mais le bon fonctionnement d'une zone monétaire demande plus.

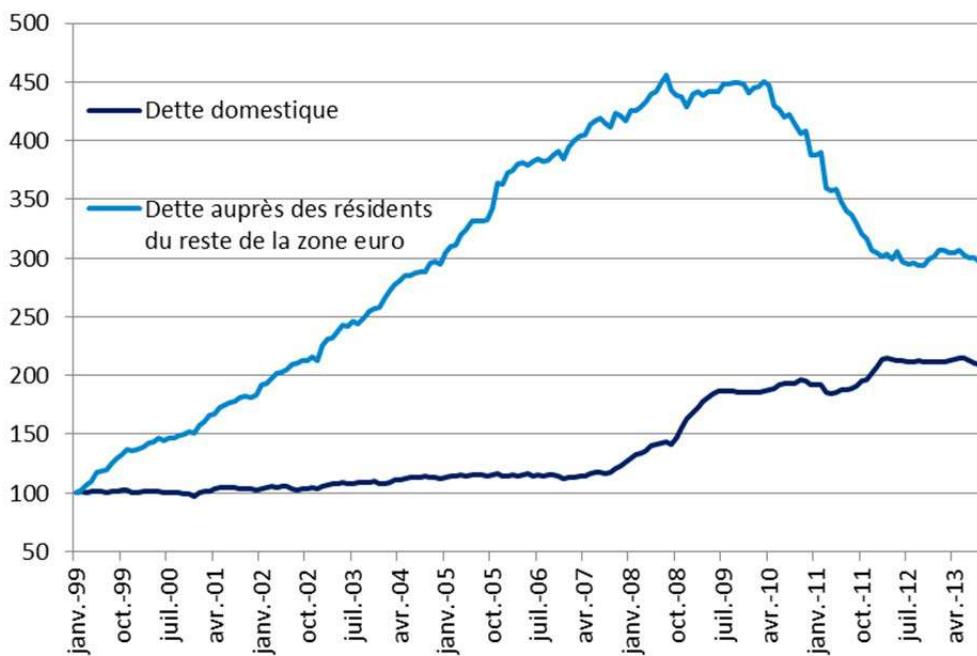
Pour être vecteur de prospérité, l'union monétaire suppose d'abord un espace économiquement intégré au sein duquel les divergences ne puissent pas s'amplifier d'année en année comme ce fut le cas dans les années 2000. Cela appelle une forte interconnexion des marchés nationaux des biens et des services, dont on vient de voir qu'elle est à la traîne. Cela exige un marché financier uniifié, or celui-ci s'est gravement fragmenté depuis 2010

(1) *Global system for mobile communications*.

(2) Cette domination est symbolisée par l'acronyme GAFA (pour Google, Apple, Facebook et Amazon). Selon l'étude réalisée pour le CGSP (2013), *La dynamique d'internet. Prospective 2030*, sur les 64 entreprises de l'internet dont la capitalisation boursière est supérieure à 1,5 milliard de dollars, les firmes américaines pèsent 83 % de la capitalisation totale, contre 2 % pour des firmes européennes.

(Graphique 9) et l'on ne sait pas encore si les efforts engagés avec l'union bancaire permettront d'inverser la tendance. Cela demande très probablement aussi des possibilités de mobilité accrues pour les travailleurs, et donc un cadre social d'accompagnement.

Graphique 9 – Endettement des banques de la zone euro vis-à-vis des résidents de leur pays et des autres pays de la zone euro, 1999-2013 (base 100 en 1999)



Source : Bruegel, d'après les données de la Banque centrale européenne

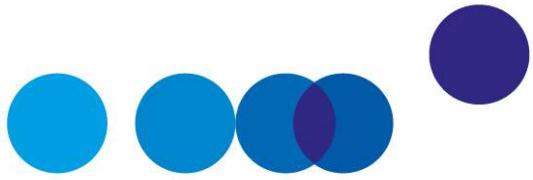
Une stabilité durable requiert ensuite un accord sur les orientations de la zone euro. Or les opinions publiques et une bonne partie des responsables politiques du Nord et du Sud ont de la crise récente des interprétations diamétralement opposées. Faut-il plus ou moins de règles ? Plus de centralisation, ou plus de responsabilité au niveau des États ? Un budget commun, ou davantage d'autonomie nationale ? Une mutualisation partielle des dettes, ou des règles pour la faillite des États ? La coexistence de plusieurs modèles antagoniques du futur de la monnaie commune, dont aucun n'est d'ailleurs complètement défini, handicape un accord sur le fond quant aux principes sur lesquels doivent reposer les réformes à venir.

Pour ces raisons, la mise en sommeil n'est pas économiquement souhaitable : elle conduirait à perpétuer une situation intermédiaire, économiquement sous-optimale et financièrement fragile. Elle n'est pas non plus politiquement réaliste, car elle supposerait de demander aux citoyens de tenir pour acceptable une situation qui n'est ni satisfaisante ni même stable. Cela ne pourrait conduire qu'à un rejet croissant, et d'ailleurs légitime, d'une Europe qui aurait manqué à sa promesse. Mieux vaut être clair : si l'Europe n'a plus de dynamique, elle n'a plus de sens.

Si la France choisit de continuer à inscrire son avenir dans le cadre européen, elle doit assumer pleinement son rôle et ses responsabilités. Cela demande qu'elle se mette au clair sur ses ambitions et le modèle d'intégration qu'elle souhaite voir progresser ; qu'elle définisse les concessions auxquelles elle est prête pour faire avancer ses idées, fixe les lignes rouges qu'elle ne franchira pas ; qu'elle fasse connaître son projet et le mette en débat avec l'Allemagne et ses autres partenaires ; enfin, qu'elle s'engage dans la discussion sans se cacher que celle-ci débouchera tôt ou tard sur la question de la révision du traité européen.

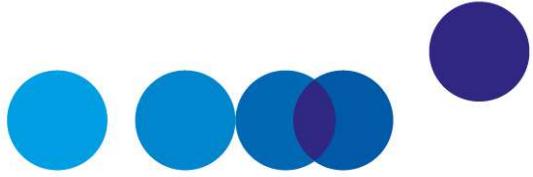
À l'horizon de dix ans, l'Union européenne devra nécessairement passer par une révision de son traité fondateur, ou par un nouveau traité pour la zone euro. Cette question ne doit pas être un préalable à une avancée sur le fond, mais pas non plus un tabou. Comme l'a dit le ministre allemand Wolfgang Schäuble, on peut commencer par construire en bois, mais en sachant qu'il faut à un moment lui substituer le métal.

L'Europe, on le sait, exige des accommodements. Mais pour avoir des chances d'atteindre un compromis acceptable, il faut entrer résolument dans la discussion, avec des idées claires et des objectifs déterminés.



TROISIÈME PARTIE

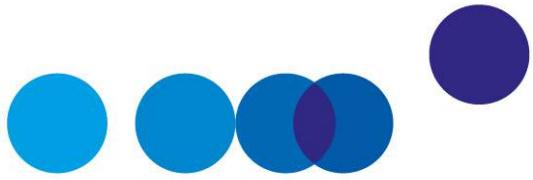
NOS OBJECTIFS À DIX ANS



Les deux premières parties de ce rapport ont fourni un éclairage prospectif et une analyse de ce qui nous entrave et empêche le pays de mobiliser ses grands atouts. Il s'agit maintenant de passer aux réponses. C'est l'objet des huit chapitres de cette partie. Tous construits sur le même modèle, ils précisent domaine par domaine les éléments essentiels du diagnostic et formulent des orientations.

Comme cela a été dit, ces orientations ne doivent pas se lire comme des propositions de mesures qu'il suffirait ensuite de mettre en œuvre méticuleusement. Un tel exercice, essentiel pour un programme d'action à court terme, n'aurait pas grande utilité pour guider l'action à horizon de dix ans.

Il s'agit plutôt ici de fixer des directions et d'énoncer des objectifs. C'est pourquoi les orientations proposées sont volontairement en nombre réduit et ont un caractère plus stratégique que programmatique – même si elles peuvent être, à l'occasion, accompagnées de propositions plus précises qui permettent d'expliciter un choix ou de désigner une étape essentielle. C'est pourquoi aussi chaque chapitre se conclut par un encadré où sont proposés une série d'indicateurs chiffrés destinés à permettre de suivre l'évolution de notre performance. Chacun de ces indicateurs est assorti d'un objectif chiffré à horizon de dix ans. L'ensemble des indicateurs et des objectifs est détaillé dans le document *Repères pour 2025* accessible sur www.strategie.gouv.fr.



CHAPITRE 6

UNE DÉMOCRATIE DE LA CONFIANCE

Il ne va pas de soi qu'il faille donner une réponse politique à des dysfonctionnements économiques, à des souffrances sociales et à un malaise de la société. L'anémie de la croissance et le niveau élevé du chômage semblent d'abord appeler des réponses directes, au point que certains pourraient considérer tout investissement dans des réformes institutionnelles comme une sorte de distraction à l'égard des priorités essentielles. De la même manière, les tiraillements du vivre ensemble semblent d'abord relever de réponses à la seule hauteur des incidents qui émaillent l'actualité et sollicitent régulièrement les esprits – même si la réalité tend à montrer que ces réponses, pour nécessaires qu'elles puissent être, échouent à calmer les antagonismes et à atténuer les frustrations.

Ignorer la dimension politique de la crise que nous traversons serait cependant une erreur. La France est tiraillée par le doute et les forces centrifuges, il est primordial de ressouder son unité sur les valeurs qui fondent son pacte républicain et de retrouver confiance dans les institutions politiques qui forment l'armature de sa démocratie.

En décembre 2013, plus des deux tiers des Français (69 %) considéraient qu'« en France, la démocratie ne fonctionne pas très bien ou pas bien du tout »¹. Or nos concitoyens ne peuvent accepter de s'engager dans un effort d'ampleur que s'ils sont assurés de la qualité des processus de décision qui guident les choix publics et s'ils ont confiance dans la capacité du système politique à arbitrer avec équité entre des intérêts antagoniques. Ils ne peuvent envisager sans crainte l'accroissement de la variété des choix individuels, des références et des modes de vie que s'ils savent que les institutions politiques et sociales seront néanmoins en mesure de dégager le bien commun. Ces deux conditions font aujourd'hui défaut.

C'est donc bien à une réforme de notre démocratie qu'il nous faut aujourd'hui procéder pour renouer les fils de notre confiance dans l'avenir en réhabilitant le politique. Trois leviers d'action doivent être mobilisés à cette fin :

- celui des *institutions*, dans le but de revivifier la démocratie représentative, en permettant un renouvellement des élites, en simplifiant la structure de l'exécutif et en clarifiant fortement l'articulation entre la loi et le règlement ;

(1) Le baromètre de la confiance politique, vague 5, décembre 2013, CEVIPOF.

- celui de *l'organisation des pouvoirs*, à tous les échelons, afin qu'ils soient plus responsables et plus transparents, ce qui implique en particulier une vigoureuse reconfiguration de la carte et des strates de notre démocratie locale ;
- celui de la *société civile*, avec une meilleure articulation entre la loi et la démocratie sociale, la promotion de l'engagement citoyen, au travers de l'essor des pratiques participatives et d'une meilleure reconnaissance de l'engagement bénévole et associatif.

Réconcilier les citoyens avec leur démocratie

Les Français restent profondément attachés à la démocratie représentative, et ils tiennent le vote pour le meilleur moyen de se faire entendre et de participer aux décisions. Dans le même temps, ils expriment une désaffection croissante à l'égard des élus et des gouvernants. Pour résoudre ce paradoxe et réconcilier les citoyens avec leur démocratie, des mutations d'ampleur, trop longtemps retardées, doivent être menées à bien.

Mettre en œuvre l'interdiction du cumul des mandats

Avec la loi organique du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, la France a fait le choix d'en finir avec le cumul des mandats. Cette pratique faisait exception en Europe (elle est interdite dans plusieurs pays). Le cumul entre mandats nationaux et locaux ne fait pas que nuire au travail parlementaire. Il nourrit le sentiment que le personnel politique collectionne les positions à des fins d'avantage personnel et se réserve l'accès aux fonctions électives. Il est regardé par les citoyens comme le symbole des dysfonctionnements de la démocratie représentative. Sa mise en œuvre effective devrait contribuer à réconcilier les Français avec leur système politique. La question de la limitation des mandats électifs dans le temps devra également être examinée.

Réduire l'écart aujourd'hui considérable entre la composition des assemblées d'élus et celle de la population

Cet écart (en termes sociologiques, professionnels, générationnels, de sexe, de représentation des minorités) est aujourd'hui trop grand pour ne pas affecter la perception par les citoyens de leur propre représentation.

Le non-cumul des mandats contribuera sans doute à le réduire en favorisant le renouvellement des élus. Mais de nouvelles règles n'y suffiront pas. Elles doivent s'accompagner d'un changement de pratiques qui relève au premier chef de la responsabilité des partis politiques. Il n'est pas sûr qu'ils y soient à ce stade préparés.

Si l'on constate en effet un effort pour renouveler les élus, on observe également une tendance à une professionnalisation de la vie politique : 40 % des nouveaux députés élus en 2012 n'ont jamais exercé d'autre métier que politique. Il y a là un risque de voir

se creuser plus encore le fossé qui sépare les élus des citoyens. Rénover le statut de l'élu, pour permettre de mieux concilier vie politique et vie professionnelle, devient impératif.

Simplifier l'organisation de l'exécutif

La dualité Élysée-Matignon, le nombre souvent élevé de ministres de plein exercice et la taille des cabinets ministériels sont à la fois de puissants facteurs d'entropie et des obstacles à l'identification des responsabilités par les citoyens. La lourdeur et la complexité des structures exécutives sont une spécificité française : aucun autre grand pays, Russie exceptée, n'est gouverné par une dyarchie ; leurs ministres sont de coutume peu nombreux ; au printemps 2014, le gouvernement comptait 16 membres en Allemagne, 22 (membres du cabinet) au Royaume-Uni, 16 en Italie, 14 en Espagne, 15 aux États-Unis et 19 au Japon. Quant aux cabinets ministériels, les conseillers y sont plus nombreux en France que partout ailleurs.

Pour prolonger l'avancée que constitue la nomination en avril 2014 d'une équipe gouvernementale resserrée, il serait souhaitable de stabiliser la structure du gouvernement en ne modifiant pas les périmètres ou attributions des ministères à chaque remaniement. Cela conduirait à limiter durablement le nombre de portefeuilles et à simplifier l'organisation du travail de l'exécutif. Réduire parallèlement le nombre de conseillers ministériels, afin que les cabinets jouent leur rôle d'impulsion politique mais soient protégés de la tentation de se substituer aux administrations, permettrait de responsabiliser les directions d'administration centrale. Le Conseil d'État serait chargé de veiller dans la durée à l'effectivité de cette réorganisation. L'exécutif serait aux yeux des Français plus concentré, plus efficace et plus responsable.

Rétablissement des rôles constitutionnels de la loi et du règlement

Dès 1991, le Conseil d'État pointait dans son rapport public¹ les effets désastreux de la « logorrhée législative et réglementaire » : « Qui dit inflation dit dévalorisation : quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite. Pire, la multiplication des normes, leurs raffinements byzantins, l'impossibilité où l'on se trouve de pénétrer leurs couches de sédiments successifs engendrent un sentiment d'angoisse diffuse ; le droit n'apparaît plus comme une protection mais comme une menace ».

Ce constat reste plus que jamais d'actualité. C'est le cas à tous les étages de la hiérarchie des normes, et en particulier de la loi. C'est à ce niveau qu'il faut agir en priorité. L'autorité de la loi passe aussi par sa clarté et sa stabilité. Empêter sur le domaine réglementaire ne conduit qu'à en saper l'autorité. Notre Constitution prévoit pourtant un partage clair entre loi et règlement, réservant seulement l'essentiel au domaine législatif. Ce partage doit être restauré. La loi se recentrant sur l'essentiel, le règlement pourra à son tour retrouver sa place sans avoir à chercher à se glisser dans

(1) Conseil d'État (1991), *De la sécurité juridique*, rapport public.

de nouveaux espaces et à alimenter de la sorte tant la marée normative que l'insécurité juridique. Cela suppose également un travail de révision en ce sens des principaux textes législatifs, notamment des codes existants.

Réformer l'organisation territoriale pour assurer efficacité et responsabilité

Depuis la loi Defferre de 1982, la France est entrée dans une logique de gouvernance à plusieurs niveaux mais sans s'être dotée d'une doctrine construite quant à la distribution des compétences entre ceux-ci. Au fil des années, les recouvrements de compétences se sont multipliés et les problèmes de coordination entre niveaux d'administration ont proliféré. Cet enchevêtrement n'est pas seulement coûteux et inefficace. Il est aussi source d'opacité pour les citoyens et il nuit à la reddition des comptes par les élus. Qui plus est, la disjonction entre une carte administrative bâtie sur un maillage hérité du XVIII^e siècle et une carte économique et sociale en mutation rapide n'a fait que s'accroître.

L'impulsion politique à une réforme territoriale d'ampleur a été donnée au printemps 2014. Sa mise en œuvre sera nécessairement longue. Il importe donc d'être au clair sur les objectifs qu'une telle entreprise doit s'assigner.

D'ici dix ans, la France doit à la fois réduire le nombre de niveaux d'administration territoriale et clarifier la distribution des compétences entre ceux-ci.

Délimiter les compétences des différents échelons territoriaux dans un double souci d'efficacité et de lisibilité

La confiance des citoyens se nourrit du droit qui est le leur de demander à chaque élu compte de son action. Les citoyens pourront pleinement exercer ce droit quand il aura été mis fin à l'enchevêtrement des responsabilités et qu'ils sauront qui, exactement, est responsable de quoi. La condition du succès est l'attribution aux différents niveaux de collectivités territoriales de compétences exclusives couvrant des champs suffisamment larges pour limiter les coûts de coordination. Cela impose d'abord de supprimer la clause de compétence générale qui permet à une collectivité locale d'agir dans tout domaine « d'intérêt local », alors même qu'aucun texte ne lui attribue une compétence. Cela exige ensuite de spécialiser les compétences, en affectant de manière exclusive la totalité d'une compétence à un seul échelon d'administration territoriale, alors qu'aujourd'hui les textes partagent bien souvent les mêmes compétences entre différents niveaux.

Parallèlement à cette délimitation des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales, l'État doit vérifier si ses services territoriaux dans un certain nombre de domaines sont toujours nécessaires pour assurer la cohérence globale de l'action publique.

Rapprocher la carte administrative de la carte économique et sociale

La clarification des compétences ne produira tous ses effets que si elle s'accompagne d'une simplification des structures de l'administration territoriale. Selon l'Insee, la France compte aujourd'hui environ 1 700 « bassins de vie » au sein desquels s'organise la vie quotidienne des habitants. Ces bassins ne sont pas des abstractions : ils sont au contraire les nouveaux échelons de la vie collective où chacun travaille, fait ses courses, scolarise ses enfants, pratique le sport ou accède aux soins médicaux. Ils constituent de fait les nouvelles mailles élémentaires de la France contemporaine. Ce n'est pas par hasard qu'ils correspondent largement aux intercommunalités, dont le nombre (2 145) est à peine supérieur.

À horizon de dix ans, c'est autour de cet échelon de service collectif, socialement pertinent, qu'il faut structurer l'administration locale, le prélèvement fiscal et la redevabilité des élus. Cela suppose d'accélérer le regroupement des collectivités territoriales existantes en poursuivant l'expansion de l'échelon aujourd'hui intercommunal par le transfert des compétences des communes et en lui transférant, dans un souci de proximité, des compétences aujourd'hui exercées par le département.

L'approfondissement des intercommunalités devra se prolonger par la fusion des communes dans ces nouveaux cadres afin de donner aux intercommunalités une pleine identité démocratique. Plutôt que de choisir des maires qui leur sont proches, mais qui n'ont plus vraiment de capacité d'action autonome sur l'organisation de la vie collective à leur échelon, les Français disposeront d'élus moins nombreux mais pleinement responsables. Le périmètre actuel des communes gardera sa pertinence comme espace de démocratie participative.

Renforcer les fonctions stratégiques des régions et organiser leur coopération avec les métropoles

La réduction du nombre de régions annoncée par le Premier ministre n'est pas seulement affaire de simplification. C'est aussi un enjeu de développement et d'équité.

Si l'on ne veut pas que les grandes villes deviennent des isolats soucieux de leur seule prospérité, la concentration des facteurs de développement économique dans les métropoles nécessitera des actions volontaristes pour assurer la diffusion des effets de la croissance sur l'ensemble du territoire. Ces actions ne seront mises en œuvre que si elles résultent d'un équilibre politique entre les résidents des grandes agglomérations et ceux des entités avoisinantes. En d'autres termes, il s'agit de faire coïncider la carte électorale et administrative avec la carte économique afin d'inciter les métropoles à se préoccuper du développement d'ensemble de leur région.

Cela implique que soient opérés un important renforcement des compétences des régions et des adaptations de leur périmètre par des regroupements ou des ajustements partiels. Ainsi, les régions atteindront toutes la taille critique qui leur permettra d'exercer des compétences plus nombreuses et plus complexes, mais

chacune d'entre elles pourra aussi s'appuyer sur une métropole ou une agglomération dynamique. Et réciproquement, chaque métropole contribuera au développement de son environnement.

À cette aune, on peut donc considérer qu'une structuration du territoire autour de dix à quinze régions est une cible pertinente. C'est à la condition de reposer sur un équilibre politique entre aires métropolitaines, villes moyennes et zones rurales que l'échelon régional pourra pleinement exercer ses compétences économiques, participer au redressement de la compétitivité et contribuer à l'équilibre du territoire.

Dépasser le cadre départemental

En rapprochant la carte politique du territoire de la carte économique et sociale, une structuration telle que celle qui est ici proposée permettra de stimuler le développement, de mieux organiser les solidarités et de répondre plus efficacement aux besoins sociaux. Elle pose inévitablement la question du devenir des conseils généraux. Dans les grandes agglomérations, ceux-ci devront, à l'instar du conseil général du Rhône, se dissoudre dans les métropoles et les grandes agglomérations. Toutefois, il est probable que, dans certaines zones rurales ou faiblement urbanisées, les collectivités locales issues des intercommunalités ne seront pas en mesure d'exercer dans des conditions satisfaisantes toutes les compétences aujourd'hui dévolues au département. Celles-ci auront vocation à être prises en charge prioritairement par la région.

Promouvoir l'engagement citoyen et social

Comme de nombreux pays, la France fait de plus en plus de place à d'autres formes de démocratie que la seule démocratie représentative. L'autonomie des partenaires sociaux a ainsi été accrue et les syndicats de salariés ont gagné en légitimité avec l'établissement de procédures transparentes et régulières de mesure de leur représentativité. Les pratiques participatives ont par ailleurs gagné du terrain, en particulier mais pas seulement à l'échelon local. Il reste que la progression de ces pratiques participatives a été significativement plus lente que n'a pu l'être l'approfondissement de la démocratie sociale, et que l'articulation entre ces formes d'engagement et la démocratie représentative demeure mal définie ou imprécise.

Il faut donc :

Articuler de manière plus lisible démocratie politique et démocratie sociale

L'articulation entre démocratie politique et démocratie sociale est incompréhensible pour le citoyen. D'un côté, les partenaires sociaux sont associés à la gouvernance et à la gestion d'organismes sociaux (assurance maladie, caisses de retraite, caisses d'allocations familiales) dont les orientations sont en fait définies par la loi. De l'autre côté, le Parlement adopte – sur l'emploi par exemple – des lois censées transcrire les accords négociés par les partenaires sociaux. Au lieu de combiner deux légitimités,

l'une politique et l'autre sociale, le risque est bien souvent de les affaiblir toutes les deux.

Comme celle de la démocratie locale, la légitimité de la démocratie sociale appelle une clarification des responsabilités et des compétences. S'agissant des institutions, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence d'une association des partenaires sociaux à la gestion de certains organismes qui sont de fait devenus des opérateurs de l'État et dans lesquels ils ne disposent pas de pouvoir effectif. Une telle situation ne rehausse pas plus leur légitimité qu'elle ne concourt à une bonne administration des organismes concernés.

S'agissant des domaines de compétence respectifs de la négociation sociale et de la loi, les accords nationaux interprofessionnels entre partenaires sociaux gagneraient à être plus souvent, à dix ans, d'application directe, à l'instar de ce qui se pratique chez certains de nos voisins. À défaut et dans l'immédiat, des règles de méthode sont au moins nécessaires. En particulier, le cahier des charges précis des négociations que le responsable politique souhaite voir s'ouvrir et les conditions requises pour qu'un accord donne lieu à transcription doivent être clairement et publiquement définis par le gouvernement, celui-ci pouvant garder la liberté de proposer au Parlement d'amender un accord social qui ne répondrait pas aux objectifs fixés.

Mettre en œuvre ces transformations demande des acteurs du dialogue social légitimes et responsables. Cela suppose d'abord, pour toutes les parties prenantes, des procédures précises de vérification de la représentativité ; celles-ci existent déjà pour les syndicats de salariés, elles vont être mises en œuvre pour les organisations patronales. Cela suppose ensuite, pour tous, une complète transparence des financements.

Offrir davantage d'espace à la participation des citoyens

Que ce soit dans un objectif démocratique (redonner confiance au citoyen), à fin d'expertise (mieux comprendre les besoins) ou dans un but opérationnel (faciliter la mise en œuvre des politiques), le développement de la concertation et de la participation des citoyens aux décisions politiques peut offrir un rôle accru au mouvement associatif et apporter un complément à la démocratie représentative. Concrètement, les citoyens devraient disposer au niveau communal de pouvoirs de décision sur certaines actions locales (affectation de crédits dans certaines enveloppes budgétaires, choix d'implantation de structures, organisation de services) ; au niveau national, les grandes réformes devraient plus souvent faire l'objet de consultations et débats publics organisés, préalables à la décision politique.

Quel que soit l'échelon, la France devrait saisir des formes nouvelles de participation citoyenne que permet la technologie. Les pouvoirs publics ne doivent pas considérer ces formes de participation comme une menace pour la démocratie

représentative, mais au contraire comme une manière de l'irriguer en relayant les initiatives locales, en proposant un cadre à la participation, et en la valorisant.

Favoriser les autres formes d'engagement citoyen

La vitalité d'une démocratie ne se juge pas simplement au regard de l'engagement dans le débat démocratique. Elle se mesure aussi par d'autres formes d'engagement, notamment le bénévolat ou la participation à des associations, qui jouent un rôle déterminant dans la vie démocratique. Sans nécessairement passer par le levier fiscal ou social, l'État serait dans son rôle en créant un cadre reconnaissant mieux l'engagement associatif et bénévole, en particulier pour les jeunes dans leur parcours éducatif et pour les actifs dans leur parcours professionnel.

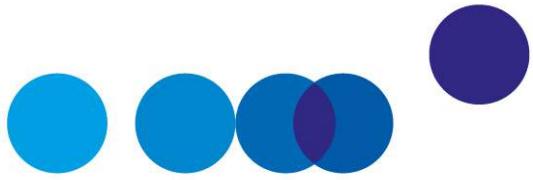
Plus largement, de nouvelles formes de participation et de nouvelles solidarités émergent, en grande partie permises par l'essor du numérique. Si la participation demeure fortement structurée dans la vie civile, notamment via le monde associatif (en 2012, 41 % des personnes interrogées déclaraient faire partie d'au moins une association), on observe une mutation du bénévolat et des dons aux associations caritatives : l'engagement devient plus « horizontal », plus « communautaire », les mobilisations se font plus ponctuelles, les individus choisissant leur cause au cas par cas, le profil même des bénévoles évolue avec un investissement plus fort des jeunes.

Cette évolution de l'engagement traduit une nouvelle quête de lien social. Elle conduit aussi à l'émergence de modes alternatifs de consommation et de production, liés à l'essor des réseaux sociaux et qui traduisent un engagement éthique. En cela, elle permet le développement d'une nouvelle économie, qui rend plus poreuse la frontière entre l'engagement solidaire et l'économie. Par exemple, l'« économie collaborative » repose sur le partage ou la location d'un bien ou d'un service (covoiturage, partage de locaux, etc.), sur le recyclage (vente d'objets d'occasion) ou sur le financement participatif (prêts entre particuliers, etc.). À dix ans, cette tendance devrait continuer à s'amplifier, ce qui rend d'autant plus urgent d'évaluer les retombées socioéconomiques et environnementales de ces comportements.

La France dans dix ans LES INDICATEURS D'UNE DÉMOCRATIE DE LA CONFIANCE

- **70 % de participation aux élections législatives.** Les élections législatives, pourtant au cœur de la démocratie représentative, connaissent une désaffection croissante : le taux de participation qui s'élevait à 83 % en 1978 n'a été que de 57 % en 2012. Cette désaffection, qui est en partie l'effet de la focalisation sur le scrutin présidentiel, nuit à la perception par les citoyens du rôle et de l'autonomie du législatif. L'objectif est de revenir à un taux de 70 %, qui correspond à la participation moyenne enregistrée entre 1981 et 1993.

- **50 % de la dépense publique locale réalisée via les intercommunalités.** En dépit de son développement, la place de l'intercommunalité reste limitée en France, alors qu'elle contribue à une rationalisation de l'action publique locale : en 2012, les intercommunalités ne représentaient que 17 % des dépenses publiques locales, contre environ 41 % pour les communes, 30 % pour les départements et 12 % pour les régions. La place des intercommunalités a toutefois presque doublé depuis 2000. Ce processus a vocation à se poursuivre et à s'accélérer de manière à ce qu'elles exercent, à côté des régions, l'essentiel des compétences locales. L'objectif est donc de porter à 50 % la part des intercommunalités en 2025, soit l'équivalent d'un triplement.
- **La moitié des Français engagés dans une activité bénévole.** En 2010, 37 % des Français avaient exercé une activité bénévole. Si l'engagement est en France plus élevé que dans les pays d'Europe du Sud, il reste en retrait par rapport à des pays comme les Pays-Bas, la Suède ou le Danemark, où le taux dépasse les 50 %. L'objectif est d'atteindre ce seuil dans les dix ans qui viennent.



CHAPITRE 7

UNE ÉGALITÉ RÉPUBLICAINE EFFECTIVE

L'égalité est au cœur de notre héritage républicain. Affiché dès la première phrase du premier article de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, terme central de notre devise nationale, l'idéal d'égalité fonde notre vision de la société. Il est constitutif de notre appréhension de la citoyenneté. Être Français, c'est d'abord être égal en droits à tous ses concitoyens.

De l'idéal à la réalité, la distance est souvent trop grande. La crise de confiance que traverse notre pays s'appuie ainsi sur la perception d'une égalité des chances qui ne fonctionne plus et sur la crainte d'un déclassement social, notamment pour les jeunes générations.

Il est vrai qu'en matière de revenu notre société est moins inégalitaire que d'autres, dont le niveau de développement est pourtant comparable : nos performances en termes de taux de pauvreté ou de niveau de vie relatif des catégories de revenu supérieures et des catégories inférieures sont certes moins bonnes que celles des pays nordiques, mais elles sont bien meilleures que celles des États-Unis, du Royaume-Uni ou de nos voisins d'Europe du Sud. Pour la pauvreté monétaire, nous faisons même mieux que l'Allemagne. Quant aux très hautes rémunérations, leur accroissement a été bien réel au cours des dix dernières années, mais comme le montrent les travaux de Thomas Piketty, elles restent sans commune mesure avec ce qui se pratique aux États-Unis ou au Royaume-Uni¹. Au prix de taux de prélèvements obligatoires et de dépenses publiques élevés, le système fiscale-social contribue à réduire fortement les inégalités de revenu, en particulier du fait de l'importance des transferts sociaux.

On ne peut pour autant se satisfaire d'une égalisation partielle des situations obtenue à coup de transferts, mais qui laisse persister de fortes inégalités d'accès au savoir, au logement et à l'emploi. Celles-ci minent l'égalité des chances. De plus, l'effort fiscale-social en faveur des plus défavorisés nourrit régulièrement des procès en assistanat.

Destinées à l'origine à compenser la perte temporaire ou définitive du revenu des travailleurs, les politiques sociales interviennent en effet après coup. Trop souvent, notre modèle social répare ou compense plus qu'il ne prévient les inégalités. Si la France investit plus de 6 % de son PIB dans l'éducation, les dépenses par élève dans le primaire sont de 17 % inférieures à la moyenne de l'OCDE alors qu'elles lui sont largement supérieures en ce qui concerne le

(1) Voir la *World Top Incomes Database* de Facundo Alvaredo, Tony Atkinson, Thomas Piketty et Emmanuel Saez.

collège et surtout le lycée. En matière de santé, la prévention représente 2,4 % des dépenses contre 3 % dans les pays de l'OCDE¹. Dans le domaine de l'emploi, les dépenses sont plus orientées vers le maintien du revenu que vers l'accompagnement du retour à l'emploi et le développement du capital humain. Ces exemples montrent qu'il existe des marges pour une réallocation des dépenses sociales vers la prévention et l'investissement.

Cela signifie qu'il faut aller vers un modèle plus préventif et qu'au sein de chaque politique il faut privilégier – sinon en substitut du moins en complément de politiques plus curatives – les actions intervenant en amont du risque, de façon précoce. Cela supposera des arbitrages entre politiques, largement en faveur de la jeunesse, c'est-à-dire des actions pour la petite enfance, l'éducation, et la formation tout au long de la vie, mais aussi par exemple en faveur de l'emploi des seniors.

Combattre toutes les discriminations

La première exigence pour rendre effective la promesse républicaine d'égalité, c'est la lutte contre les discriminations de toute nature. Ces dernières sont la négation du principe même d'égalité inscrit dans notre Constitution. Elles minent la confiance dans la République et dans l'avenir de générations de jeunes qui voient des portes se fermer devant eux alors qu'ils pourraient apporter à la société leur énergie et leur diversité.

Rendre l'égalité effective suppose d'abord de lutter contre les discriminations selon l'origine, le lieu de résidence, l'âge ou le sexe. Les plus marquées d'entre elles s'observent aujourd'hui sur le marché du travail et le marché du logement, et touchent le plus souvent les immigrés et les Français d'origine étrangère. Les discriminations selon le sexe sont aujourd'hui moins fréquentes qu'il y a quelques décennies, mais l'égalité est loin d'être réalisée, notamment parce que les stéréotypes constituent toujours une barrière au libre exercice des choix d'orientation professionnelle. Il faut donc :

Lutter contre les discriminations

Cela doit se faire d'une part en développant dès le plus jeune âge la sensibilisation aux enjeux d'égalité et aux obstacles au développement personnel induits par les stéréotypes sociaux, d'autre part en multipliant les investigations sous forme de *testing* et en accroissant la répression des pratiques discriminatoires. Parallèlement il faut sensibiliser à ces questions les employeurs, les partenaires sociaux, les gestionnaires d'administration et les grands bailleurs sociaux, afin que ceux-ci prennent eux-mêmes en charge des politiques proactives et se fixent des objectifs de résultat.

(1) Le Garrec M.-A. et Bouvert M. (2013), *Comptes nationaux de la santé 2012*, DREES. Toutefois, les dépenses de prévention isolées dans les Comptes de la santé sont partielles. Par exemple, une partie de la prévention s'effectue en dehors du système de soins (sécurité routière, éducation, etc.). En 2002, une étude réalisée par l'IRDES établissait ainsi que seule la moitié des dépenses totales de prévention était identifiée dans les comptes nationaux.

Oeuvrer à une plus grande mixité des métiers

L'égalité professionnelle restera une fiction tant que les métiers seront aussi ségrégés qu'aujourd'hui. L'absence de mixité est un frein à l'accomplissement individuel, elle induit aussi un coût économique. Des actions précoce, à l'école et en dehors d'elle, doivent permettre d'éviter que les stéréotypes filles-garçons déterminent les choix d'orientation professionnelle au mépris des aptitudes et des dispositions des jeunes.

Donner un vrai droit de cité aux personnes en situation de handicap

Malgré d'importantes avancées, il faudra faire progresser, dans les dix ans qui viennent, l'accessibilité universelle. Cela impose de donner sa pleine portée à la loi de 2005 en garantissant l'accessibilité du cadre de vie, en mettant en œuvre le droit à la scolarisation des enfants handicapés tout en s'adaptant à la diversité des besoins, en augmentant sensiblement l'accès des jeunes handicapés à l'enseignement supérieur, en améliorant aussi l'accès à l'emploi, prioritairement en milieu ordinaire.

Donner à tous les enfants les moyens de réussir à l'école

L'école de la République a été au fil des siècles un puissant vecteur d'égalité. Aujourd'hui, sa capacité à la garantir est fragilisée : un fils de cadre a douze fois plus de chances d'accéder à une grande école qu'un fils d'ouvrier. Cette situation est, chez les parents comme chez les enseignants, source de doute quant à la capacité de l'école à remplir sa mission. À celle-ci, on demande cependant à la fois trop et trop peu : trop, parce qu'elle n'est pas, seule, en mesure de corriger des situations qui tiennent à des contextes familiaux, sociaux ou linguistiques ; trop peu, parce qu'à condition de se réformer et d'accepter une plus grande différenciation de ses pratiques éducatives, l'institution scolaire pourrait faire davantage pour répondre à la variété des terrains et des problèmes qu'elle rencontre.

Pour redonner à tous les enfants les moyens de réussir, il convient d'agir en amont même de l'école, afin que l'entrée dans la scolarité ne soit pas, pour certains enfants, la première étape d'un parcours d'obstacles au long duquel ils vont sans cesse trébucher. Mais il convient aussi de donner à l'institution scolaire la capacité de faire face aux inégalités et de différencier beaucoup plus son organisation, ses pratiques et ses méthodes pour remplir au mieux sa mission de service public. C'est ainsi que l'on pourra réduire drastiquement le nombre de jeunes qui sortent du système scolaire sans diplôme.

Il faut donc :

Investir dans la socialisation et l'accueil du jeune enfant

Garantir d'ici dix ans pour tous les enfants de 6 mois à 3 ans l'accès à un mode de garde, collectif ou individuel, permettrait à la fois de favoriser l'activité des femmes et de lutter contre les inégalités liées au milieu d'origine des enfants, qui se répercutent dans leur développement et peuvent handicaper leur accès aux savoirs de base. Il s'agit de développer une offre de modes de garde capable de répondre à 100 % des

besoins, et de promouvoir simultanément la qualité de cet accueil (ce qui renvoie à des enjeux de formation et de professionnalisation des personnels et de construction de parcours d'apprentissage continu jusqu'à l'école). Une meilleure information des parents, à la fois sur les modes de garde disponibles et sur les règles d'attribution des places, compléterait ce dispositif.

Atteindre cet objectif demandera des moyens, à l'heure où ceux-ci manquent. En dépit de la situation budgétaire, c'est un domaine dans lequel il ne faut pas hésiter à investir des ressources publiques, pour permettre à tous les enfants d'entrer à l'école avec toutes leurs chances de réussite. Il est d'ailleurs certain qu'un tel investissement se justifie pleinement du strict point de vue de l'équilibre intertemporel des finances publiques.

Réduire la fracture éducative en investissant en quantité et qualité sur le primaire

Investir davantage et mieux à ce moment clé de l'acquisition des compétences de base qu'est l'école primaire est la condition de parcours scolaires réussis. Une réallocation des dépenses d'éducation en faveur de ce niveau permettrait de lutter contre les inégalités sociales d'apprentissage et favoriserait l'insertion future des élèves sur le marché du travail. Cet effort quantitatif, dont bénéficieront tous les élèves, devra s'accompagner d'une amélioration qualitative de la capacité du système scolaire à réduire l'influence de l'origine sociale sur la réussite scolaire.

Dans les années 2000, des pays comme l'Allemagne, la Pologne et le Portugal ont rattrapé leur retard éducatif en axant justement leurs réformes sur les élèves en échec scolaire ou issus des milieux défavorisés. Cela passe par la formation des enseignants et la valorisation de leur travail, ainsi que par la différenciation et l'expérimentation en matière d'organisation et de pédagogie, afin d'assurer la meilleure adéquation entre les moyens déployés et les besoins du terrain. Les enseignants expérimentés devront bénéficier d'incitations plus fortes à intervenir dans les établissements difficiles, et les chefs d'établissement devront se voir confier davantage d'autonomie et de responsabilités afin d'adapter les moyens et les modes d'organisation selon leurs besoins. Il devrait leur être aussi permis de mener des expérimentations dans le champ de la pédagogie.

Ce chantier est central et implique que nous nous fixions des objectifs ambitieux pour les dix ans qui viennent : diviser par trois la proportion des élèves sortant du primaire sans maîtriser la langue française (20 % aujourd'hui), et réduire d'un tiers la proportion des élèves ne maîtrisant pas les principaux éléments scientifiques (29 % aujourd'hui).

Diviser par trois le nombre de « décrocheurs »

Sur la base d'efforts soutenus en matière de préscolarisation et d'enseignement primaire, et par un meilleur emploi des moyens du secondaire, il est possible de diviser par trois le nombre de « décrocheurs » quittant le système éducatif sans diplôme (ils sont actuellement 140 000 par an). L'action devra principalement reposer sur un accroissement de l'efficience et sur une modernisation des méthodes du système d'enseignement. Il faudra pour cela introduire plus de souplesse dans le

fonctionnement du service public afin de donner une plus grande autonomie aux établissements, de différencier les ressources et de permettre ainsi une meilleure adaptation des moyens et des méthodes aux spécificités du terrain.

La rénovation devra aussi concerter les savoirs – en France, contrairement à d'autres pays, l'école n'enseigne pas le codage informatique, alors que celui-ci devient essentiel dans beaucoup d'activités. Elle devra également porter sur les pratiques pédagogiques : celles-ci sont appelées à être bouleversées par les techniques numériques et la disponibilité de cours en ligne qui vont inévitablement dévaloriser l'enseignement magistral traditionnel. Il importe au plus haut point que l'école se saisisse de ces innovations et en fasse l'occasion d'une rénovation de ses méthodes dans le sens d'une plus grande promotion des capacités d'apprentissage autonome et de critique des élèves.

Offrir à chacun le droit à une deuxième chance

L'accord interprofessionnel de 1970 sur la formation professionnelle et la loi qui a suivi avaient anticipé la nécessité de concevoir l'éducation comme un investissement à tous les âges de la vie et d'œuvrer dans un même mouvement pour l'adaptation aux aléas économiques et l'égalité des chances. Comme le rappelle Jacques Delors dans ses *Mémoires*, il s'agissait à la fois de « permettre à chaque homme et à chaque femme de faire face » à des changements professionnels « la plupart du temps imprévisibles », et de « contribuer à lutter contre l'inégalité des chances »¹. Malheureusement, et bien qu'elle mobilise des moyens très importants, la formation professionnelle a très peu répondu à cette mission.

L'accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013 a introduit un changement bienvenu en créant un Compte personnel de formation attaché à la personne du salarié et non à son statut d'employé d'une entreprise donnée. Il a ainsi créé un droit nouveau, portable tout au long de la vie professionnelle, qui doit devenir l'instrument d'une appropriation par chacun de la gestion de ses compétences. Mais beaucoup reste à faire pour transformer cette potentialité en liberté effective. À horizon de dix ans, il est indispensable d'aller plus loin dans la lutte contre les inégalités d'accès à la formation.

Il faut donc prolonger l'accord de décembre 2013 pour :

Créer un véritable droit à la seconde chance, en réformant le système de formation tout au long de la vie afin de réduire les inégalités d'accès

Il faut ainsi cibler davantage les publics les plus en difficulté par la mise en œuvre d'un droit à la formation différée passant par une dotation de départ affectée au compte formation qui soit inversement proportionnelle au niveau de la qualification acquise au cours de la formation initiale ; relever le niveau de qualité de la formation professionnelle par le biais notamment d'une certification nationale des formations ; accompagner les salariés et les demandeurs d'emploi afin de leur permettre de

(1) Delors J. (2004), *Mémoires*, Paris, Plon.

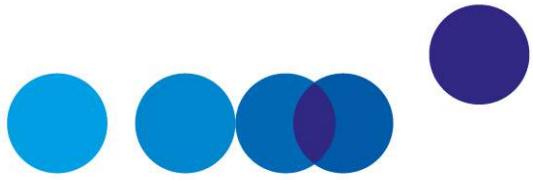
mobiliser efficacement leurs droits et de construire eux-mêmes leur stratégie de développement de leurs compétences.

À dix ans, des objectifs ambitieux peuvent être fixés : d'abord garantir le socle minimal de connaissances et de compétences de base pour tous en s'attaquant prioritairement aux situations d'illettrisme afin de diviser par deux la proportion d'adultes concernés ; ensuite, faire en sorte que 70 % des adultes aient atteint par la formation initiale ou la formation continue un niveau équivalent au baccalauréat.

La France dans dix ans

LES INDICATEURS D'UNE ÉGALITÉ RÉPUBLICAINE EFFECTIVE

- **Faire baisser le taux de ressenti des discriminations pour être dans le peloton de tête (premier tiers) des pays européens.** Actuellement, selon l'eurobaromètre 2012, 47 % des Européens estiment que les discriminations fondées sur les origines sont très répandues dans des secteurs comme l'accès au logement ou à la santé. La France se classe avant-dernière avec 64 % (juste devant la Suède qui culmine à 66 %). Nous sommes très loin de pays comme l'Allemagne (42 %) ou le Royaume-Uni (45 %). D'ici 2025, l'objectif est de se placer dans le premier tiers des pays européens.
- **Multiplier par deux la proportion de métiers mixtes (17 % aujourd'hui).** La lutte pour l'égalité devrait également se traduire par une plus grande mixité des métiers. Malgré des progrès, seuls 17 % des métiers, représentant 16 % des emplois, sont mixtes en France, c'est-à-dire comportent entre 40 % et 60 % des deux sexes. Cette faible proportion touche surtout les métiers peu ou faiblement qualifiés. Doubler cette proportion permettrait d'avoir un tiers de métiers mixtes d'ici dix ans. Une hausse de 15 points de la mixité des métiers stratégiques (à fort potentiel d'emploi ou pour lesquels de nombreux départs à la retraite sont prévus), et de 5 points pour les autres, permettrait d'atteindre cet objectif.
- **Diviser par trois le nombre des « décrocheurs » (140 000)** qui sortent chaque année du système scolaire sans diplôme ou uniquement avec le brevet des collèges et diviser par trois le nombre d'enfants ne maîtrisant pas le français (20 % aujourd'hui) à la sortie de l'école. L'échec scolaire est un dysfonctionnement majeur de notre modèle d'égalité républicaine. C'est aussi un handicap économique pour la nation.
- **Diviser par deux l'illettrisme chez les adultes.** En France métropolitaine, environ 2,5 millions de personnes âgées de 18 à 65 ans ayant été scolarisées dans notre pays étaient en situation d'illettrisme en 2011, soit 7 % de la population. Malgré une amélioration par rapport à 2004, la performance de la France n'est pas brillante en comparaison internationale. Les tendances en cours devraient conduire à une baisse spontanée vers un taux d'environ 5,5 % en 2025. Un objectif volontariste est de viser un taux de 3,5 %.



CHAPITRE 8

UN ÉTAT ENTREPRENANT ET ÉCONOME

Les attentes des Français vis-à-vis de l'État n'ont peut-être jamais été aussi ambivalentes. Alors que chacun reconnaît qu'il faut laisser plus d'autonomie à la société civile et aux corps intermédiaires, qui ensemble font la nation, les citoyens continuent d'en appeler à l'État et jamais, de loin, la part des dépenses publiques dans le PIB n'a été si élevée.

Cette ambivalence tient sans doute pour beaucoup à la relation particulière que notre pays entretient avec son État. Bien plus que d'autres pays européens, la France s'est largement construite autour de lui et par lui. Même s'il n'a plus vocation à assurer seul la régulation de la société, il demeure, plus qu'ailleurs, le garant des principes fondamentaux du pacte social. La crise a renforcé la demande de protection, en soulignant la nécessité d'organiser des solidarités plus effectives et en rappelant le rôle central de la puissance publique dans la cohésion républicaine.

Les rapports entre l'État et la société ont pourtant singulièrement évolué ces dernières années : l'essor de la société civile, la reconnaissance des corps intermédiaires, l'approfondissement de la décentralisation, l'affirmation de l'échelon européen, la mondialisation transforment inéluctablement notre conception de l'action publique. L'État doit apprendre à être plus partenarial, plus ouvert, plus collaboratif.

Ces mutations sont d'autant plus nécessaires que le monopole de l'État dans une série de domaines est battu en brèche et le sera plus encore dans les dix ans qui viennent. Le numérique permet que nombre de services qui relevaient de lui seul soient aujourd'hui offerts par des associations, des entreprises ou des institutions publiques étrangères. Que l'on pense, par exemple, aux nouvelles formes de télévision numérique qui frappent d'obsolescence le cadre réglementaire existant. Que l'on pense, aussi, aux services d'enseignement en ligne : ceux-ci mettent les établissements publics français en concurrence directe avec de nouveaux offreurs de services publics ou privés plus agiles et potentiellement plus aptes à mobiliser des ressources ou plus innovants. Et quand bien même la concurrence n'est pas directe, la multiplication des services en ligne sous des formes conviviales, comme les applications de smartphones, crée un nouveau standard de qualité et de disponibilité que les citoyens, les plus jeunes notamment, prennent pour norme et à l'aune duquel ils mesurent la qualité de l'offre de services publics.

Cet État est de plus singulièrement appauvri. Depuis une décennie, il a largement pris à sa charge l'effort de limitation des dépenses publiques, quand celles des collectivités

territoriales et les transferts sociaux connaissaient une croissance ininterrompue. Il sait aujourd’hui que la disproportion entre ses moyens et les demandes qui lui sont adressées va inéluctablement s’accroître dans les années à venir. Le présent rapport, d’ailleurs, souligne à la fois l’importance des responsabilités publiques en matière d’éducation, de cohésion républicaine et d’action sociale, et l’impérieuse nécessité de réduire la part de la dépense publique dans le PIB.

À cet égard, il faut être conscient de ce que l’effort engagé pour réduire ce ratio de trois points d’ici 2017 devra être prolongé au cours des années suivantes. Comme cela a été indiqué, la dépense publique primaire (c’est-à-dire hors charges d’intérêts sur la dette publique) est sensiblement plus élevée que celle d’autres pays dont les infrastructures, les services publics ou les performances sociales sont comparables aux nôtres. Trop longtemps, la France a traité par la dépense publique (ou, ce qui est équivalent, par la dépense fiscale) des problèmes qui relevaient d’une démarche plus structurelle. Le logement et l’emploi sont emblématiques de cette approche : l’un et l’autre mobilisent des moyens considérables (respectivement 45 milliards et entre 64 et 85 milliards, selon qu’on inclut ou non les allégements de cotisations sociales), pour des résultats insatisfaisants.

Cette stratégie de la dépense palliative a très clairement atteint ses limites. La dépense publique doit en priorité cibler les domaines pour lesquels elle n’a pas de substitut. Il faut préserver et même renforcer nos capacités d’investissement matériel et humain, de modernisation des services publics et d’action sociale, et pour cela substituer des mesures structurelles au traitement des problèmes par la dépense, rationaliser l’appareil public, et gagner en efficacité. Dans cette perspective, il est raisonnable de viser que d’ici dix ans, la sphère publique contribue à l’efficacité et à la compétitivité de l’économie en abaissant de deux points supplémentaires la part de la dépense publique primaire dans le PIB. Celle-ci passerait donc de 54,8 % en 2013 à 50,8 % en 2017 et à 48,8 % en 2025 (voir annexe « Les cohérences »). À ce niveau, elle resterait certainement une des plus élevées au sein des pays avancés.

Pour l’État, la tenaille entre responsabilités et moyens peut être mortelle : s’il ne sélectionne pas ses priorités, ne modifie pas ses routines et ne gagne pas en efficacité, il ne pourra que constater un écart croissant entre ses devoirs et ses capacités. Il perdra en légitimité, il cessera d’attirer les talents, et il finira par ressembler à la caricature qu’en donnent les contempteurs de la chose publique. Mais la contradiction entre moyens et demandes peut aussi être l’occasion d’une redéfinition en profondeur, au service de missions plus essentielles que jamais, de modes d’organisation et d’action hérités du siècle dernier, qu’il est grand temps de réformer. Elle peut être aussi pour l’État l’occasion de redéfinir son action en misant sur l’innovation. Les Français demandent en effet une action publique tout à la fois plus efficace, plus mobilisatrice et moins pesante.

Dans cette perspective, trois leviers d’action doivent être mobilisés :

- il convient d’abord de *redonner aux services publics l’esprit de conquête*. Nous avons vu au chapitre 7 que la France a plus que jamais besoin de services publics ambitieux

et exemplaires. Il importe premièrement de leur fixer des priorités sur la base d'une analyse des besoins collectifs, deuxièmement d'accroître leur efficacité en révisant les méthodes de management public et en misant sur le potentiel transformationnel des technologies numériques, et troisièmement d'établir le principe d'une modulation des modalités de l'intervention publique selon la nature du terrain. Cela passe par une *nouvelle mobilisation des agents publics* grâce à la transformation de la culture managériale de la fonction publique ;

- il importe ensuite d'*ouvrir le service de l'État à tous les talents*. On ne se transforme pas sans s'ouvrir. Dans le respect des valeurs du service public, l'État doit être capable, comme c'est le cas dans de nombreux pays, de s'enrichir de compétences et de se nourrir d'expériences qui n'existent pas en son sein ;
- il faut enfin permettre aux citoyens d'*évaluer l'efficacité de tous les services publics et de toutes les politiques publics* : l'expérimentation et l'évaluation, qui constituent à la fois des conditions de meilleure efficacité et des gages de transparence, doivent désormais être au cœur de l'action publique.

Redonner aux services publics l'esprit de conquête

Le pilotage des services publics repose, *a fortiori* dans le contexte actuel, sur un arbitrage entre le souci de répondre à des besoins en évolution constante et la nécessité de respecter une contrainte de budget. Cet arbitrage apparaît pour beaucoup insoluble, n'offrant le choix qu'entre une dégradation du service ou une dérive des coûts.

Cette vision peut et doit être dépassée. Pour cela, il faut d'abord procéder à une sélection des priorités, en acceptant de renoncer à certaines actions ou certaines politiques ; il ne sert à rien de maintenir l'apparence d'une politique publique lorsque celle-ci ne dispose plus des moyens de l'effectivité, et mieux vaut alors redéployer les ressources vers d'autres actions plus prioritaires. L'État moderne doit être agile, il doit savoir abandonner certaines missions pour en investir d'autres.

Il faut ensuite renforcer la capacité des services publics à remplir leurs missions. Cela exige d'une part de mettre en œuvre des stratégies de différenciation et de personnalisation, d'autre part de prendre appui sur la révolution numérique pour repenser l'organisation des services et les relations avec les citoyens.

Faire des services publics le fer de lance de la reconquête de l'égalité

L'égalité est au cœur de la promesse républicaine. Elle est aussi au centre de notre conception des services publics. La citoyenneté ne se construit pas seulement dans l'espace du politique et à l'occasion de rendez-vous électoraux. Elle s'exerce et s'éprouve aussi au jour le jour. Elle est en danger tant que la promesse républicaine d'égalité est quotidiennement démentie par des discriminations dans l'accès à l'emploi

ou au logement, des inégalités dans l'accès au savoir, à la santé ou à la sécurité. Il en va de la responsabilité des services publics.

Porteurs de la valeur d'égalité, les services publics doivent aujourd'hui accepter que celle-ci n'est pas synonyme d'uniformité des organisations et des procédures, et même reconnaître que l'uniformité peut être une négation de l'égalité. Pour être fidèle à ses valeurs, le service public doit donc se transformer profondément.

Faire des services publics le fer de lance de la reconquête de l'égalité suppose ainsi de différencier, beaucoup plus fortement que ce n'est encore le cas, l'allocation des moyens et les modes d'organisation selon les réalités des besoins locaux ; d'accroître l'autonomie des responsables de terrain dans l'exercice de leurs missions ; et de responsabiliser les services en mesurant leurs résultats. L'ambition d'égalité de résultats doit à tous les niveaux prendre le pas sur l'obligation d'égalité de moyens.

Cette nouvelle conception de l'organisation des services publics impliquera notamment une action différenciée selon les publics et les territoires. Le présent rapport en donne plusieurs exemples : l'accueil des jeunes enfants, l'éducation, la formation tout au long de la vie des actifs comme des demandeurs d'emploi, le soutien aux personnes âgées dépendantes, ou encore la protection de l'environnement et la sécurité alimentaire. La même approche s'applique à de nombreux domaines, et donc la mutation devra être d'ampleur. Ses modalités devront bien entendu faire l'objet d'un dialogue social entre employeurs publics, organisations syndicales et agents.

Repenser l'offre de service public grâce au numérique

Parce qu'il révolutionne les modes d'accès à l'information, bouleverse la structuration des communautés et estompe les frontières entre les sphères publique et privée, le numérique redéfinit chaque jour les paramètres de la citoyenneté. Selon que les services publics seront acteurs de cette redéfinition ou tenteront d'y résister, ils seront demain regardés comme les piliers d'une collectivité réinventée ou comme les vestiges du monde d'hier.

Les outils numériques offrent l'occasion de progrès importants dans les services publics. La dématérialisation des procédures standardisées conduit d'une part à des gains d'efficacité considérables, qui permettent de redéployer les agents vers des tâches à plus haute valeur ajoutée. L'investissement dans les outils numériques crée d'autre part les conditions d'interventions beaucoup plus ciblées et personnalisées. Pour ces deux raisons, le numérique a pour les services publics un caractère transformationnel.

À ce jour, la France n'a pas à rougir de l'investissement de ses services publics dans les nouvelles technologies. Ainsi, pour reprendre la classification établie par les Nations unies pour mesurer l'avancement des pays dans l'*e-gouvernement*, le niveau de dématérialisation des services publics français était considéré en 2012 comme le 6^e au monde, juste après les États-Unis et juste avant la Suède.

Mais ce n'est pas suffisant et les prochaines années seront à coup sûr cruciales. Si l'offre de services publics en ligne est globalement importante, son taux d'utilisation par les usagers reste modeste : il se situe en France aux alentours de 50 %, bien loin de celui de pays comme le Danemark ou l'Islande où il dépasse les 80 %.

Dans ces conditions, il importe de promouvoir dans tous les services publics une stratégie dynamique de développement des outils numériques. Cette stratégie devra répondre à plusieurs impératifs dont seule la conjonction garantira la performance : transparence (*open data*), dématérialisation des procédures, mutualisation de l'ingénierie informatique (en particulier dans les collectivités territoriales), simplification et personnalisation (dossier personnel), mais aussi co-construction des services avec les usagers (évaluations, boîtes à idées).

Dans cette optique, il est nécessaire que l'État et plus largement les acteurs publics mettent en place des stratégies de « plateforme » pour le développement de nouveaux outils numériques.

Ouvrir le service de l'État à tous les talents

L'État doit retrouver son rôle de force d'impulsion de la modernisation de la société française. Pour cela, il doit d'abord donner l'exemple. Cela passe notamment par une série d'initiatives à fort contenu symbolique qui soient aussi porteuses d'une dynamique de changement plus profonde et durable.

Ouvrir le recrutement

Dans une société de compétences plutôt que de statuts, la direction de l'État par des grands corps d'excellence encore trop fermés sur eux-mêmes est désormais aussi souvent un handicap qu'un atout. Les compétences et les énergies nécessaires à la modernisation de l'État doivent pouvoir se trouver en dehors de ce vivier et dans toutes les catégories socioprofessionnelles. Pour s'en tenir aux seuls postes d'emplois de direction d'administration centrale, seuls 5 sur 149 ne sont à ce stade pas occupés par des fonctionnaires. Une première étape dans l'ouverture vers plus de diversité serait, d'ici 2025, de recruter hors de la fonction publique pour un quart des postes pourvus en Conseil des ministres. Cela suppose, évidemment, de généraliser les procédures de nomination transparentes fondées sur la seule appréciation des compétences, en faisant systématiquement appel à des comités de sélection indépendants.

De la même manière, il convient de poursuivre l'élargissement de l'ouverture de l'encaissement supérieur (administrateurs civils) à d'autres viviers (magistrats, ingénieurs, docteurs, etc.), y compris étrangers. Parallèlement, il faut mettre fin à l'abus des disponibilités de longue durée qui permettent aux hauts fonctionnaires passés dans le privé de se mettre à l'abri du risque.

Moderniser l'organisation et la gestion de la fonction publique

Notre fonction publique a joué et joue encore un rôle éminent. Mais elle doit s'adapter au fur et à mesure que les missions de l'État évoluent. Elle doit devenir plus agile. La gestion des carrières et des compétences doit s'abstraire de la logique des corps et aller vers une harmonisation des régimes de rémunération fondée sur les fonctions et les performances. La fonction publique doit se reconstruire sur la base d'une organisation par grands métiers et réduire au maximum les barrières à la mobilité professionnelle en son sein.

Il conviendra de réviser le statut de la fonction publique pour garantir une gestion des ressources humaines faisant plus de place à l'expérience, aux compétences acquises, aux responsabilités et aux performances, et moins au niveau de recrutement initial. Cela permettra le recrutement hors fonction publique des professionnels qui possèdent des compétences absentes des corps et cadres d'emploi existants, et cela favorisera des mobilités accrues au sein de la fonction publique de l'État comme avec les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Fournir aux citoyens les moyens d'évaluer l'efficacité de tous les services publics et de toutes les politiques publiques

L'État moderne doit, dit-on, être un État modeste. La première des modesties est de reconnaître que l'on peut se tromper. L'État n'est pas infaillible. Les réformes n'atteignent pas nécessairement leur objectif, les institutions ne délivrent pas nécessairement les services qu'attendent les citoyens.

L'État doit aussi reconnaître qu'il ne sait pas toujours mieux ce qui est souhaitable. Il doit accepter de s'engager dans des démarches de construction en partenariat avec les autres collectivités publiques, la société civile ou les entreprises, afin de déterminer quels sont les meilleurs moyens de répondre à ses missions.

Systématiser les expérimentations

L'expérimentation contrôlée est la meilleure manière de déterminer si une réforme est porteuse d'amélioration dans le contexte spécifique où elle est appelée à intervenir. C'est aussi la meilleure manière de convaincre des citoyens suspicieux. Dans les dix ans qui viennent, l'État devrait recourir beaucoup plus systématiquement à de telles expérimentations.

À cette fin il faudrait que, sur un territoire donné, soient régulièrement expérimentées des dispositions dérogatoires du droit commun, pour une durée maximale déterminée et à condition que soit mis en place un protocole scientifique d'évaluation. On pourrait par exemple imaginer qu'en matière de politiques sociales, de logement, de lutte contre le chômage ou dans d'autres domaines, de nouvelles dispositions soient expérimentées sur une base territoriale pour une durée déterminée, suffisante pour que

des conclusions puissent en être tirées¹. La Constitution le permet, mais l'usage qui est fait de cette possibilité reste trop limité.

Jouer la carte des évaluations indépendantes

L'évaluation des politiques publiques a beaucoup progressé ces dernières années. Elle souffre encore de certaines faiblesses. D'une part, elle est loin d'être généralisée. D'autre part, les prismes à l'aune desquels les politiques publiques sont évaluées sont disparates². Nous avons probablement trop tendance à centrer nos méthodes d'évaluation sur la question de l'utilisation des moyens ou celle de l'organisation des politiques. Mais l'évaluation de la pertinence et de l'impact des réformes reste trop peu développée. Enfin, les évaluations restent souvent réalisées par des parties prenantes à la définition ou à la mise en œuvre des politiques. La garantie d'indépendance de l'évaluateur est une condition indispensable à la crédibilité de la démarche évaluative³.

Pour que la décision prenne effectivement appui sur les évaluations, il serait utile que chaque nouvelle mesure de portée nationale prévoie d'emblée une évaluation rigoureuse et contradictoire dans un délai de cinq ans ; il y aurait même mérite à introduire dans la pratique législative des *sunset clauses* stipulant qu'une disposition est automatiquement caduque au terme d'un délai donné, sauf à avoir fait l'objet d'une évaluation qui permette au Parlement de se prononcer sur son extension, sa réforme ou son arrêt.

La France dans dix ans LES INDICATEURS D'UN ÉTAT ENTREPRENANT ET ÉCONOME

- **Un quart des emplois pourvus en Conseil des ministres occupés par des non-fonctionnaires.** L'immense majorité des emplois pourvus en Conseil des ministres est réservée à des fonctionnaires. Ainsi, sur 149 directeurs d'administration centrale, seuls 5 ne sont pas fonctionnaires. Ce manque d'ouverture et de diversité dans les cadres dirigeants de l'État est un handicap. Il illustre une tendance au repli sur soi et prive l'État de compétences complémentaires. L'objectif est qu'en 2025, un quart des postes pourvus en Conseil des ministres soient occupés par des non-fonctionnaires.
- **80 % de taux de satisfaction pour les usagers des services publics.** Le taux de satisfaction des usagers des services publics est mesuré notamment

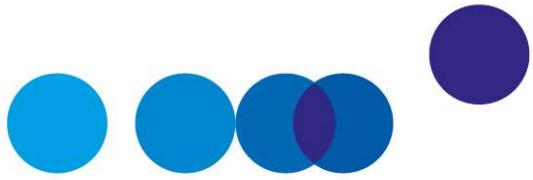
(1) Des expérimentations de ce type ont déjà été conduites, mais souvent sur une période trop courte pour qu'on puisse véritablement en tirer des conclusions.

(2) On distingue traditionnellement cinq critères d'évaluation pour une politique publique : efficacité (niveau d'atteinte des objectifs de la politique évaluée), pertinence (adéquation de la politique au problème posé), impact (effets), cohérence (relation entre les mesures ou dispositifs et le problème), efficience (adéquation des ressources affectées à l'atteinte des résultats attendus).

(3) Voir Conseil d'analyse économique (2013), « Les évaluations des politiques publiques », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 1, février.

par un « baromètre de la qualité du service rendu ». Pour les particuliers, le taux de satisfaction est actuellement de 65 %. L'objectif est de le porter à 80 %. Le même taux de satisfaction est mesuré pour les services aux entreprises. Il est actuellement de 27 %. L'objectif est de le porter à 50 % en 2025.

- **90 % des citoyens utilisant internet dans leurs relations avec l'administration.** Aujourd'hui, ce sont 61 % des Français qui déclarent utiliser internet dans leurs relations avec l'administration (et seulement 40 % pour leurs démarches en ligne). Ce taux place la France dans le premier tiers des pays de l'OCDE, mais encore loin des pays les plus « connectés » comme l'Islande où le taux est de 86 %. L'objectif est d'atteindre d'ici 2025 90 % pour l'utilisation d'internet dans les relations avec l'administration et 70 % pour la réalisation des démarches en ligne.



CHAPITRE 9

UN DÉVELOPPEMENT RESPONSABLE

Pour la France comme pour les autres pays européens, une question primordiale est de savoir comment construire autour de la croissance un consensus qualitativement différent de celui du passé. Nous n'y sommes pas encore : entre proclamations sans grands effets et, à l'instar de la transition énergétique allemande, décisions exagérément onéreuses et techniquement risquées, l'Europe hésite et cherche sa voie ; la France, elle, éprouve des difficultés à mettre ses actes en accord avec ses intentions.

L'objectif d'un développement « soutenable » doit s'entendre au sens large : il s'agit, selon les termes du rapport Brundtland, de « répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs »¹. C'est à un bilan étendu que nous invite cette préoccupation intergénérationnelle. Pour juger si l'équité est assurée au fil du temps, il faut raisonner sur tout ce qu'une génération lègue à la suivante : des équipements, des connaissances, des stocks de ressources naturelles, des dettes, un environnement plus ou moins dégradé. Il faut également chercher à anticiper les conséquences irréversibles auxquelles pourrait mener notre mode actuel de développement. Cette démarche permet de donner un sens précis aux concepts de transition écologique et énergétique : assurer l'équité entre générations implique d'inscrire notre économie dans une évolution compatible avec les ressources finies de la planète et le maintien des régulations naturelles indispensables au fonctionnement des écosystèmes.

Ainsi entendu, l'impératif de soutenabilité soulève de redoutables problèmes de cohérence temporelle : la société peut s'accorder facilement sur la nécessité d'assurer le bien-être des générations à venir, que ce soit en préservant l'environnement ou en évitant de compromettre la solvabilité de l'État, mais la mise en œuvre de ces engagements impose, à chaque instant, de comparer coûts immédiats et bénéfices à long terme.

Inévitablement, les premiers pèsent plus lourd lorsque les difficultés du moment s'accumulent. Cependant les oscillations coûtent cher. Elles ne nuisent pas seulement à la soutenabilité de la croissance, mais à la croissance elle-même. Lorsque la politique publique ne parvient pas à offrir de la visibilité sur les engagements de moyen terme qu'elle entend respecter, l'instabilité qui en résulte freine l'investissement privé. Elle peut aussi distordre les comportements d'épargne. C'est vrai en matière d'environnement comme de solvabilité publique.

(1) *Notre avenir à tous*, rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations unies présidée par Gro Harlem Brundtland, 1987.

La stabilité des orientations est également nécessaire à la compétitivité. Face au risque climatique, les sociétés réagissent de manière très différente. L'Europe a fait le choix de se situer à l'avant-garde de la lutte contre le réchauffement. Elle avait l'espoir d'entraîner derrière elle les autres pays avancés et, progressivement, les pays émergents, mais il est désormais clair que le rythme des efforts globaux de limitation des dommages au climat ne suffira pas à empêcher une hausse significative des températures. Dans les prochaines années, il va donc falloir à la fois poursuivre les efforts de réduction des émissions et prendre des mesures d'adaptation aux conséquences d'un réchauffement devenu inévitable : meilleur usage de l'eau, adaptation des cultures et des forêts, contrôle de la solidité des infrastructures de transport, prévention des maladies émergentes, etc.

Ce double effort aura inévitablement un prix à court terme. L'Europe espère toujours en tirer bénéfice à long terme en devenant le berceau de nouvelles technologies et de nouveaux usages. Cela ne sera possible que si elle limite strictement les atteintes à sa compétitivité et si elle maintient cette orientation dans la durée, offrant ainsi de la visibilité aux acteurs économiques.

Pour assurer un développement soutenable, trois leviers d'action doivent être mobilisés de manière prioritaire :

- il faut d'abord *réduire la charge financière qui pèse sur les générations futures*. C'est une question d'équité mais aussi de viabilité politique : on ne peut attendre de la jeunesse qu'elle souscrive à un contrat social qu'elle percevrait comme par trop déséquilibré en sa défaveur ;
- il faut également développer les instruments qui permettront de *découpler plus efficacement la croissance des pressions sur l'environnement* et en premier chef sur le climat ;
- il importe enfin *d'orienter les comportements de consommation vers un développement sobre* et donc soutenable à long terme.

Réduire la charge financière qui pèse sur les générations futures

En dépit des progrès importants réalisés depuis 2010 avec deux réformes des retraites et un effort de réduction du déficit budgétaire structurel de plus de 3 points de PIB, la dette publique dépassera 95 % du PIB à la fin 2014. Même si d'autres pays ont franchi ce niveau sans nécessairement subir de dommages immédiats, il faut être conscient que celui-ci nous expose à des tensions sur le refinancement de l'État en cas de remontée de l'aversion pour le risque sur les marchés financiers, ou du fait de phénomènes de contagion au sein de la zone euro ; qu'en cas de choc récessif international, il nous contraindrait très probablement à conduire une politique budgétaire procyclique, dommageable pour l'emploi, pour la croissance et pour l'innovation ; qu'en cas d'accident touchant aux risques naturels, à la santé publique ou à la sécurité, il compromettrait l'étalement dans le temps du financement des dépenses exceptionnelles correspondantes ; et que dans l'hypothèse d'une simple

normalisation des taux à long terme, il induirait l'apparition d'un déséquilibre marqué entre prélèvements et dépenses primaires, dont la soutenabilité politique ferait question. Bref, il représente une menace pour notre prospérité et notre souveraineté.

Nos finances publiques se caractérisent en outre par une dépense publique très élevée (57,1 % du PIB en 2013, dont 54,8 % pour les dépenses primaires, hors charges d'intérêts). Un tel étiage se traduit inévitablement à terme plus ou moins éloigné par un niveau de prélèvements potentiellement dommageable pour la croissance, d'autant que notre fiscalité se caractérise encore trop souvent par des assiettes étroites et des taux élevés.

Le désendettement sera une œuvre de longue haleine et demandera des efforts soutenus. Dans un contexte de faible croissance et d'inflation basse – d'autant plus basse que nous devons regagner en compétitivité – la dette passée pèse en effet d'un poids très lourd qui ne diminue que graduellement.

À l'horizon de dix ans, maîtrise de la dépense et économies structurelles conditionnent ainsi tant le désendettement public que la création de marges de manœuvre pour une réforme de la fiscalité et une baisse des prélèvements, elles-mêmes ingrédients nécessaires de la croissance.

Or depuis trente ans la France n'a guère fait preuve de responsabilité dans la gestion de ses finances publiques. Elle a pu se le permettre parce que son endettement public était initialement faible, parce que l'environnement de taux d'intérêt a été dans l'ensemble très favorable, et parce qu'elle bénéficiait d'une excellente signature, garante de conditions d'emprunt privilégiées sur les marchés internationaux. Elle a désormais largement épuisé ces marges de manœuvre et doit se préparer à un contexte qui sera inévitablement plus exigeant.

Il ne s'agit cependant pas de basculer dans l'austérité et une gestion comptable oubliue du rôle essentiel des finances publiques. Il importe de préserver nos priorités de dépense des aléas financiers, d'assurer la continuité de l'action publique, et de permettre à la politique budgétaire de jouer son rôle de stabilisation conjoncturelle. Pour cela, il faut inscrire les choix budgétaires dans un cadre de soutenabilité et de responsabilité bien conçu. Outre les réformes institutionnelles dont il a été question, cela suggère les objectifs suivants :

Renforcer les capacités d'évaluation indépendante des perspectives de finances publiques

Depuis une vingtaine d'années, la Commission européenne a pris, en accord avec les traités européens, un rôle accru dans la surveillance de la politique budgétaire et dans l'évaluation des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques. Que cette fonction de vigilance doive être exercée ne peut guère être disputé : la crise grecque a montré à quel point l'irresponsabilité budgétaire, fût-ce dans un petit pays, pouvait être financièrement ravageuse à l'échelle de l'ensemble de la zone euro. Mais qu'elle doive être principalement exercée de manière centralisée ne va pas de soi : les premières victimes d'une crise de défiance à l'égard d'un emprunteur souverain sont

les résidents du pays en question. La responsabilité budgétaire est un devoir à l'égard de la Nation avant d'être un devoir envers les partenaires européens.

En demandant à chaque pays signataire de se fixer une règle de pilotage de ses finances publiques et de faire valider les prévisions du gouvernement par un comité indépendant, le traité budgétaire européen (TSCG) a amorcé une décentralisation de la discipline budgétaire. La France s'est engagée dans cette voie avec prudence en confiant au Haut Conseil des finances publiques un mandat plus étroit que ne l'ont fait un certain nombre de ses partenaires. Aller plus avant en élargissant les missions de cette instance permettrait de mieux ancrer la responsabilité budgétaire dans la décision nationale et de contribuer au mouvement de décentralisation des procédures de surveillance qui a commencé à s'esquisser en Europe.

La politique budgétaire doit rester de la responsabilité du gouvernement et du Parlement, mais l'évaluation des trajectoires futures et des risques associés doit être effectuée en toute transparence par un organisme indépendant. Le Haut Conseil des finances publiques est déjà chargé par la loi de valider les hypothèses de croissance sous-jacentes aux projections de finances publiques. Il devrait également se voir confier l'analyse des perspectives de recettes, l'appréciation de la soutenabilité des finances publiques dans un contexte aléatoire et le chiffrage de l'impact budgétaire attendu de mesures structurelles sur les dépenses. Les décisions budgétaires annuelles seraient ainsi prises en pleine conscience des incertitudes et des risques, et le Parlement comme les citoyens en seraient exactement informés.

Assurer la stabilité du pilotage de la dépense et faire jouer à la politique budgétaire son rôle de stabilisation de la conjoncture

Tant la qualité de la gestion publique que celle du pilotage macroéconomique invitent à fixer des principes clairs et stables pour la gestion des finances publiques. De ce point de vue, les cibles nominales de déficit ne sont pas appropriées, parce qu'elles conduisent à des à-coups dans la dépense ou la fiscalité, et débouchent souvent sur des politiques excessivement procycliques. Il faut donc se donner une norme stable pour la dépense primaire (hors intérêt de la dette), suffisamment rigoureuse pour être compatible sous des hypothèses prudentes avec une réduction progressive du niveau d'endettement, et laisser ensuite le solde budgétaire absorber les chocs sur la croissance et le taux d'intérêt, sans chercher à les compenser par des variations de dépense.

Contrairement aux dépenses totales, qui dépendent des taux d'intérêt de marché, les dépenses primaires résultent de choix collectifs. Les prendre pour objectif permettra de protéger la gestion publique des aléas provenant des marchés financiers ou de la conjoncture.

Sous des hypothèses économiques prudentes, réduire de 6 points le ratio de dépenses publiques primaires entre 2013 et 2025

La France se caractérise aujourd’hui par un niveau de dépense publique primaire très supérieur à celui de ses voisins sans que ceci, on l’a vu, résulte d’une qualité de service ou d’un niveau de protection significativement meilleur. Il faut donc au cours de la prochaine décennie réduire ce ratio de dépense par des efforts d’efficacité et de ciblage des politiques publiques.

Une réduction de 6 points des dépenses primaires, de 54,8 % à 48,8 % du PIB, permettrait de stabiliser la dette à 75 % du PIB d’ici 2025, tout en gardant des marges de manœuvre pour réduire les prélèvements obligatoires de près de 1,5 point de PIB.

Combiner à cette fin maîtrise de la dépense et économies structurelles

Réduire le ratio de dépenses primaires de 6 points en dix ans exigera que la croissance de la dépense publique prise dans son ensemble soit limitée à 0,5 % par an en volume. Dans un contexte de progression spontanée des dépenses de santé et de retraite, une telle évolution ne sera possible que si sont réalisées d’importantes économies structurelles résultant à la fois d’une réévaluation des politiques, d’une réorganisation des structures et d’un réexamen des missions.

Dans le cadre de ce scénario, l’ampleur des économies structurelles nettes à dégager par ces différents moyens peut être chiffrée à 3 points de PIB, au-delà des mesures assurant le respect des normes d’évolution des dépenses de l’État qui permettent d’effectuer environ la moitié du chemin. Il faudra bien entendu envisager des économies structurelles supplémentaires pour financer les priorités de l’action publique, dont les dépenses nouvelles en faveur de la petite enfance et de l’enseignement primaire proposées dans ce rapport.

Découpler croissance et équilibre du système de protection sociale

La France, on l’a dit, a connu une série de réformes successives des retraites, qui ont toutes visé à résorber des besoins de financement projetés résultant d’un désajustement entre la croissance spontanée de la dépense et celle des recettes. Une approche plus systémique, visant à lier plus directement l’évolution annuelle des dépenses sociales (retraite, famille) à la croissance, permettrait de rendre nos finances publiques plus robustes et moins vulnérables aux aléas de la conjoncture. Ce découplage entre la croissance et le déficit de la protection sociale manifesterait aux yeux de tous que les droits sociaux et en particulier les pensions versées par les systèmes par répartition ne sont pas inconditionnels, mais participent du partage des fruits de la croissance entre tous ceux qui ont contribué à la performance économique du pays. Il contribuerait à rétablir la confiance des Français à l’égard de leur système de retraites, en montrant que celui-ci est fondé sur des règles stables dans le temps au lieu de faire l’objet de multiples révisions successives.

Une réforme systémique de ce type ne peut s'envisager que dans la durée, parce qu'elle suppose un rapprochement des différents régimes de pension et leur alignement sur des principes communs, dans le but que les salariés qui connaissent des mobilités professionnelles ne soient pas pénalisés. Une telle évolution est en elle-même souhaitable, parce qu'elle permettrait une plus grande mobilité des actifs entre métiers et statuts. Mais pour être viable et juste, elle doit s'accompagner de dispositions visant la solidarité.

Découpler croissance et atteintes au climat et à la biodiversité

Fixer des objectifs est une chose, mais la question principale est de savoir comment les atteindre. On surestime facilement la rigidité des comportements. Jusqu'au début des années 1970, l'augmentation année après année du nombre de morts sur la route faisait figure de contrepartie inévitable du développement de la circulation automobile ; depuis, le nombre de kilomètres parcourus a été multiplié par deux, et le nombre de morts divisé par trois. Ce qui paraissait mécaniquement lié a été découplé.

D'autres découplages ont été opérés en matière d'environnement. L'émission de nombreux polluants liés aux transports ou aux usages industriels et domestiques de l'eau a été fortement réduite. En revanche, il n'y a pas eu découplage pour l'ensemble des émissions de CO₂ (il y en a eu pour la production d'électricité), surtout si l'on prend en compte les émissions indirectes, difficiles à mesurer mais bien réelles, induites par les produits importés. Il n'y a pas eu découplage non plus pour de nombreuses pressions exercées sur la biodiversité. Or les objectifs, très ambitieux, de diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre et de rétablir la biodiversité d'ici 2050 – comme le propose la Commission européenne – ne pourront être atteints que si ce découplage se réalise.

Découpler croissance et pressions sur l'environnement, c'est souvent s'attacher à tirer le meilleur parti des ressources naturelles, quitte à augmenter les *inputs* en capital ou en travail associés. En agriculture par exemple, il est possible de découpler la progression des rendements des atteintes aux écosystèmes en mobilisant des techniques fondées sur l'agronomie et l'écologie telles que l'agroécologie ou l'agriculture biologique, mais au prix souvent d'un travail et d'investissements supplémentaires.

Pour que cette orientation soit prise en compte dans l'ensemble des décisions économiques, une clarté sur les objectifs collectifs et leur appropriation par tous les acteurs économiques sont indispensables. La transition vers une économie plus sobre est d'abord affaire de comportements. L'information, la promotion des exemples vertueux, l'encouragement à des pratiques d'éco-responsabilité peuvent grandement aider nos concitoyens à prendre conscience de ce qu'ils peuvent sans grands sacrifices réduire sensiblement leur empreinte carbone. La normalisation peut aussi jouer son rôle. Mais l'affichage d'un signal-prix approprié demeure nécessaire. La taxation des atteintes à l'environnement ne suffit certainement pas à changer les comportements, mais elle joue un rôle irremplaçable de guidage à travers la diversité des situations géographiques ou sectorielles. Une visibilité

quant à l'évolution de ce signal-prix est de plus nécessaire pour débloquer l'investissement dans des équipements économies en carbone et encourager la recherche sur les technologies du futur.

Dans ces conditions, il importe de :

Faire de la réduction des émissions de CO₂ l'objectif premier du prochain paquet climat-énergie européen

La mise sur le même plan d'objectifs de nature différente (émissions, intensité énergétique, part des renouvelables) a été contre-productive. Dans le cadre du programme UE 2020, leur cohérence reposait en effet sur des hypothèses économiques et techniques qui ont été démenties par les faits. Il convient de tirer les leçons de cette expérience malheureuse et de donner priorité à la réduction des émissions.

Cela ne signifie pas qu'il faille négliger le développement des énergies renouvelables, seulement que celles-ci devront être promues par d'autres moyens que par les dispositifs de financement actuels. Il faut notamment privilégier les soutiens de type « prix de marché plus prime » pour les énergies qui sont d'ores et déjà proches de la rentabilité, et les associer à une politique de recherche-développement ambitieuse et coordonnée au niveau européen pour les technologies qui doivent encore progresser (en particulier les énergies renouvelables non matures et le stockage de l'énergie).

L'établissement de prix écologiques est un élément déterminant pour déclencher les investissements. Mais alors que les bénéfices des innovations mises en œuvre dans les nouvelles filières économies vont profiter à tous, les incitations à innover venant du marché sont bien souvent insuffisantes, et l'on manque d'utilisateurs précoce. Ces imperfections de marché doivent être corrigées par des subventions centrées sur les innovations et calibrées en sorte de permettre une concurrence entre technologies alternatives et d'éviter les bulles technologiques.

Clarifier le scénario de transition énergétique

Il est aujourd'hui largement admis que le nucléaire constitue une énergie de transition appelée à céder graduellement la place aux énergies renouvelables (EnR) au fur et à mesure que celles-ci gagneront en maturité. Cette montée en régime des EnR ne sera certainement pas assez rapide pour que la France soit dispensée d'un renouvellement partiel de son parc électronucléaire.

La transition énergétique vise à engager cette substitution nucléaire / EnR en même temps qu'à réduire notre consommation d'hydrocarbures et notre volume d'émissions de gaz à effet de serre. Il importe que cela soit fait en conservant l'avantage compétitif que constitue le prix, aujourd'hui encore relativement modeste, de notre électricité. Cependant, compte tenu de choix opposés quant à l'exploitation du gaz de schiste, le différentiel du prix du gaz entre l'Amérique du Nord et l'Europe est appelé à persister,

et ces mesures ne suffiront probablement pas à enrayer le déclin sur le territoire européen de certains secteurs tels que le raffinage, la pétrochimie et plus généralement la chimie.

Ce regard économique sur la transition énergétique pose plusieurs questions quant à l'évolution de notre parc de production d'électricité : jusqu'à quel niveau et à quel rythme doit-on développer les énergies renouvelables, au-delà de l'engagement pris dans le cadre du paquet climat-énergie à 2020 d'atteindre une part de 23 % d'EnR dans la production d'électricité ? Comment concevoir un mix électrique dans lequel les énergies renouvelables intermittentes sont complémentaires des autres moyens de production ? À quel moment et à quel rythme doit-on commencer le renouvellement partiel du parc nucléaire actuel ?

Il paraît souhaitable, tant que le parc de production d'électricité sera en situation de surcapacité (c'est-à-dire au moins jusqu'en 2020), de limiter les nouveaux investissements de production d'électricité tout en poursuivant le développement des énergies renouvelables, notamment pour la production de chaleur. Dans le secteur électrique, les énergies renouvelables devront être déployées de façon à ce qu'elles puissent être complémentaires des autres moyens de production.

S'agissant de la durée de vie des centrales nucléaires et du rythme de leur renouvellement, la première question sera celle de la sûreté des centrales existantes au-delà de la durée de vie actuellement programmée. Si elle ne pose pas de problème de sûreté, une prolongation pourrait constituer une source d'économies non négligeable. Il conviendra cependant d'anticiper suffisamment longtemps à l'avance la fermeture des centrales qui devront être arrêtées pour des raisons économiques ou de sûreté, afin de pouvoir programmer et étaler dans le temps les investissements nécessaires. À défaut d'un tel lissage des renouvellements, la plupart des réacteurs nucléaires aujourd'hui en service ont en effet été installés au cours d'une période assez courte, et devraient donc mécaniquement être remplacés dans un même laps de temps.

Renchérir le prix des atteintes à l'environnement

Gagé sur une croissance forte, le marché européen des quotas d'émission délivre aujourd'hui un prix du carbone trop bas, qui devrait être relevé par l'instauration d'un prix plancher (en même temps que d'un prix plafond). En France, il importe de compléter cette action par l'augmentation progressive de la contribution climat-énergie qui, dans la perspective d'une division par quatre de nos émissions de gaz à effet de serre, devrait atteindre en 2030 la valeur de 100 euros 2010 la tonne de CO₂ (au lieu de 7 euros en 2014). Un signal-prix clair et prévisible constitue en effet une condition indispensable – bien que non suffisante – de l'évolution des comportements d'investissement et de consommation.

De manière plus générale, la France dispose d'une marge de progrès importante en matière d'écofiscalité : les dispositions fiscales dommageables à l'environnement sont nombreuses et les recettes de la fiscalité environnementale ne représentaient en 2011 que 36,4 milliards d'euros, soit à peine plus de 4 % des prélèvements obligatoires, contre plus de 6 % pour la moyenne européenne. À dix ans, les aides publiques dommageables à l'environnement devront avoir été réduites et, pour tendre vers les niveaux actuellement pratiqués dans les pays d'Europe du Nord, leaders en matière d'écofiscalité, la fiscalité environnementale pourrait se rapprocher de 7 % des prélèvements obligatoires. Cet accroissement pourrait être réalisé par la hausse progressive de la contribution climat-énergie jusqu'à 75 euros par tonne de CO₂ en 2025 et par l'augmentation des taxes et redevances appliquées aux pollutions et aux déchets.

Cependant, des échecs répétés en matière de fiscalité environnementale montrent que l'acceptabilité sociale du signal-prix est loin d'être assurée. Pour remédier à cette situation, il serait utile de fixer par la loi les principes d'affectation des recettes de la fiscalité environnementale (mesures d'accompagnement transitoires pour les entreprises et les ménages, mesures sociales protégeant les ménages les plus vulnérables, réduction du coût du travail).

Orienter les comportements vers un développement sobre

Le découplage entre croissance économique et atteintes environnementales passe par la réduction de la surconsommation et du gaspillage dans divers domaines comme l'énergie, les transports, l'alimentation, l'eau, les médicaments ou l'habitat. De nombreux comportements ont déjà sensiblement évolué du côté de l'offre comme de la demande, et de nouvelles pratiques apparaissent en faveur d'un usage économe des ressources naturelles. Des entreprises s'engagent dans des démarches de « responsabilité sociétale » (voir chapitre 11), de nouveaux marchés se développent, certains avec une croissance plus élevée que la moyenne (les produits éco-labelisés, par exemple), de nouveaux modèles économiques émergent autour de l'économie de la fonctionnalité, en particulier dans le transport. Cependant ces initiatives restent embryonnaires.

Une des tendances les plus symptomatiques de ces dernières années est la consommation des espaces naturels notamment dans le cadre d'une périurbanisation accélérée. Ainsi, depuis le début des années 1990, la surface totale artificialisée par habitant a augmenté de plus de 100 m² (passant de 650 m² par habitant à 780 m²).

Cette artificialisation rapide est lourde de conséquences : elle conduit à la destruction le plus souvent irréversible des milieux naturels, elle est l'une des causes majeures de l'érosion de la biodiversité, elle accroît la pollution des eaux par ruissellement et alimente le risque d'inondations, elle contribue à l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre lorsqu'elle prend la forme d'un étalement urbain.

Il est donc impératif de contenir l'artificialisation du territoire. À tout le moins, il conviendrait que, d'ici 2025, elle n'augmente pas plus vite que la croissance démographique. Cela correspondrait environ à une diminution de moitié de son rythme actuel. L'exemple allemand montre qu'une telle évolution est possible. Dans le cadre de sa stratégie nationale de développement durable mise en place en 1992, l'Allemagne s'est fixé pour objectif une division par quatre d'ici à 2020 de la surface artificialisée quotidiennement. En 2011, elle avait déjà atteint la moitié de son objectif, preuve qu'une décélération nette est possible.

Quel que soit le domaine d'action (urbanisme, alimentation, transport, etc.), d'importants progrès sont possibles.

Il faut donc :

Encourager la transition vers des comportements plus sobres et le développement d'une économie d'usage

Il convient ici d'aller au-delà des poches de comportements vertueux et de les diffuser à l'ensemble des entreprises et de la population. Les deux leviers majeurs de cette transition sont le développement d'une offre diversifiée et accessible de produits et services verts, et la montée en compétence de l'ensemble des individus, en commençant par les plus jeunes. Pour atteindre ses objectifs, une telle politique devra être déclinée dans plusieurs secteurs clés tels que l'alimentation, le logement, le transport et le tourisme, s'inscrire sur le long terme et anticiper un certain nombre de freins au changement. On peut citer notamment l'« effet rebond », qui se traduit par des progrès temporaires, mais non soutenables et donc suivis par un retour aux pratiques antérieures¹. Le fossé entre les intentions et les actes constitue une autre difficulté de taille. Il peut s'expliquer par la force des habitudes, par les prix élevés des biens et services « verts », et par un usage de ceux-ci souvent contraignant pour le consommateur comme pour l'entreprise (en raison de locaux ou d'infrastructures publiques non adaptés). La transition vers des comportements plus sobres ne concerne donc pas uniquement le consommateur mais l'ensemble des acteurs de filières et des décideurs politiques. Plus important encore, encourager cette transition doit se faire pas à pas, en s'assurant que les moyens nécessaires au changement des comportements sont opérationnels à un prix accessible avant la mise en place de mesures incitatives. Par exemple, on ne peut espérer des résultats significatifs si l'on rend obligatoire le tri sélectif sans avoir adapté au préalable les services publics de collecte et de traitement des déchets. Cette nouvelle économie de la sobriété devra donc être construite de manière pragmatique, secteur par secteur, et miser avant tout sur l'incitation, la facilitation des expérimentations et la dissémination des exemples.

(1) Les gains de performance énergétique des bâtiments et des appareils peuvent par exemple être annulés de 5 % jusqu'à 50 % par des comportements de consommation non sobres (laisser le chauffage allumé la nuit, etc.). Voir Barreau B., Dujin A. et Védie M. (2013), « Comment limiter l'effet rebond des politiques d'efficacité énergétique dans le logement ? L'importance des incitations comportementales », *La Note d'analyse*, n° 320, Centre d'analyse stratégique, février.

Stabiliser d'ici 2025 la superficie artificialisée par habitant

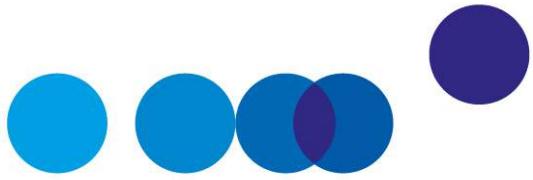
Afin d'atteindre cet objectif, trois types de leviers pourront être mobilisés. Premièrement, les règles d'aménagement et d'urbanisme établies à l'échelon de chaque région ; dans cet esprit, les directives territoriales d'aménagement et de développement durables pourraient être rendues prescriptives, à l'instar du schéma directeur de la région d'Île-de-France. Deuxièmement, le recours au levier fiscal en combinant mesures incitatives à la densification et mesures désincitatives à l'étalement urbain. Troisièmement, le soutien à la recherche et à l'expérimentation pour un urbanisme plus compact. Naturellement, cette politique de lutte contre l'artificialisation devra prendre en compte les besoins sociaux. À cet égard, il sera essentiel de distinguer l'évolution des sols destinés aux logements des autres sols artificialisés. Les premiers pourront continuer à progresser de manière à tenir compte de la croissance démographique et de l'évolution de nos modes de vie ; les seconds devront être en priorité contenus.

La France dans dix ans LES INDICATEURS D'UN DÉVELOPPEMENT RESPONSABLE

- **Une dette publique ramenée à 75 % du PIB.** Malgré les efforts engagés depuis 2010, la dette publique dépassera 95 % du PIB en 2014, alors qu'elle n'atteignait que 64 % du PIB en 2006. Cette progression n'est pas soutenable : elle induit un risque de refinancement dans les années à venir, elle menace notre souveraineté, elle nous exposerait à un risque accru pour l'emploi, la croissance et l'innovation en cas de choc récessif. La stratégie de finances publiques doit être cohérente avec une réduction du ratio de dette publique à 75 % du PIB en 2025.
- **48,8 % du PIB pour les dépenses publiques primaires.** Les dépenses publiques primaires (hors intérêt de la dette) ont atteint 54,8 % du PIB en 2013. C'est au moins 12 points de plus qu'en Allemagne, 7 points de plus qu'en moyenne dans la zone euro. L'objectif est de diminuer ce taux de 6 points d'ici 2025.
- **Des émissions nationales de gaz à effet de serre réduites de 30 %¹.** De 1990 à 2011, la France a réduit de 12 % ses émissions nationales de gaz à effet de serre. Malgré ces efforts, son empreinte carbone – qui tient aussi compte des émissions importées – a augmenté : + 10 % sur la période. Il faut donc accentuer les efforts de maîtrise des émissions. D'ici 2030, et au vu des objectifs de réduction qui seront fixés par le Conseil européen, les émissions nationales devront avoir diminué de 30 %.

(1) Cet objectif de diminution de 30 % à horizon 2030 (et non 2025) par rapport aux émissions de 2011 devra être ajusté de manière à être cohérent avec le prochain paquet climat-énergie de la Commission européenne.

→ ***Une progression de l'artificialisation du territoire réduite de moitié.*** Ces dernières années, ce sont en moyenne près de 200 hectares du territoire qui sont artificialisés par jour. Ce rythme est deux fois supérieur à la croissance de la population. L'objectif est de plafonner le rythme d'artificialisation du territoire au niveau de celui de la croissance de la population d'ici 2025. Cela implique de ramener à moins de 100 hectares la surface artificialisée chaque jour.



CHAPITRE 10

UNE SOCIÉTÉ DÉCLOISONNÉE ET OUVERTE SUR LE MONDE

La société française est aujourd’hui travaillée par le doute sur sa capacité à faire vivre ses propres valeurs tout en s’insérant dans un monde de plus en plus compétitif, interconnecté et mouvant, et sur la façon de prendre en compte des aspirations individuelles variées sans renier son identité collective.

La réponse à ces tiraillements est en partie institutionnelle : il sera d’autant plus facile de surmonter notre réticence à l’ouverture externe que nous serons assurés de la capacité de notre démocratie à effectuer des choix collectifs (chapitre 6). Elle consiste aussi à rendre effective la promesse républicaine d’égalité : on ne peut attendre des Français qu’ils regardent l’avenir avec optimisme et leur dénier l’égalité des chances (chapitre 7).

Retrouver dynamisme et capacité de création suppose toutefois d’aller au-delà. La France, c’est une évidence, ne peut pas se permettre de se couper des mutations techniques, humaines, sociétales ou économiques qui traversent le monde. Pour assurer sa prospérité et son rayonnement, elle doit au contraire s’en saisir. Non pour les épouser ou s’adapter passivement, mais dans le but d’en faire un point d’appui pour son propre progrès. Nos scientifiques ont besoin de coopérer avec les meilleurs de leurs collègues étrangers, nos étudiants de fréquenter les meilleures universités d’Europe et d’ailleurs, nos créateurs ont besoin de participer aux meilleurs concours, nos entreprises de se confronter aux meilleures de leurs concurrentes. Tout repli serait un renoncement à ces occasions de progrès.

Il n’y a pas d’ouverture externe sans ouverture interne. La France ne peut pas s’ouvrir au monde et rester cloisonnée en son sein. Or la société française souffre de cloisonnements qui enferment trop souvent les individus dans des cases ou des représentations et entravent leur capacité à exprimer leur potentiel, à changer, à tenter à nouveau leur chance après un revers professionnel ou personnel. Grandes entreprises et administration restent dominées par des hiérarchies au sein desquelles chacun se voit assigner sa place dès la sortie des études. Les mobilités professionnelles se paient souvent de pertes de revenu substantielles. Les mobilités géographiques sont elles aussi coûteuses, en raison des difficultés de l’accès au logement, à la crèche ou à l’emploi pour le conjoint.

Pour que les Français s’ouvrent davantage, affrontent la concurrence et s’exposent aux risques, il faut les armer davantage et pour cela :

- *réinvestir dans le savoir et les compétences*, en achevant la restructuration de l'enseignement supérieur, en se saisissant de la révolution numérique et en misant sur la mobilité des jeunes et l'internationalisation de l'enseignement supérieur ;
- *inventer l'entreprise du XXI^e siècle*, de type partenarial plutôt qu'exclusivement actionnarial, et faire en sorte que l'activité professionnelle y soit aussi facteur de développement personnel ;
- *prendre appui sur les métropoles de croissance* pour élaborer des stratégies de développement des territoires.

Réinvestir dans le savoir et les compétences

Décloisonner la société, c'est d'abord permettre une plus grande mobilité des individus au cours de leur vie et de leur parcours. Le premier levier pour favoriser cette mobilité, c'est le développement des compétences. Une société qui valorise la compétence stimule les échanges et ouvre des portes, là où les statuts et les étiquettes tendent à les fermer.

Il y a trente ans, la France a pris conscience de son retard en matière d'éducation en comparaison des autres pays avancés, et elle a entrepris de le combler. Concentré sur l'enseignement secondaire et l'accès au supérieur, l'effort en matière de formation initiale a porté ses fruits. Les Français, on l'a dit, sont aujourd'hui considérablement mieux formés que dans les années 1980, et en dépit des doutes que peuvent avoir les familles, les statistiques démontrent sans ambiguïté que la formation est le meilleur sésame pour l'emploi.

Depuis, des initiatives ont été engagées pour moderniser l'enseignement supérieur, avec notamment la loi d'autonomie des universités de 2007, et plusieurs réformes de la formation professionnelle ont été négociées, dont celle qui a fait l'objet d'un accord le 14 décembre 2013. Cependant, la persistance de l'échec scolaire, nos piétres résultats dans les enquêtes internationales auprès des élèves – et plus encore des adultes – et, depuis quelques années, l'irruption de la compétition internationale dans l'enseignement supérieur invitent à amplifier les efforts.

La France doit prendre conscience que dans l'économie mondiale du savoir et de l'innovation, elle ne dispose d'aucun privilège naturel. Les pays émergents sont aujourd'hui engagés dans un formidable effort de formation. En dix ans, de 2000 à 2010, le nombre d'étudiants dans le monde a augmenté de 80 millions, ce qui représente presque un doublement. L'essentiel de cette progression est venu des pays émergents et en développement. Nous n'assurerons notre prospérité que si nous sommes capables de renforcer notre propre investissement en capital humain, de moderniser nos institutions et de réformer nos attitudes.

Le réinvestissement éducatif est donc à l'ordre du jour. Nous avons déjà abordé la problématique de l'enseignement scolaire et de la formation professionnelle (chapitre 7). L'effort concerne aussi le secondaire, et surtout l'enseignement supérieur. La progression

quantitative du nombre d'étudiants n'est que l'un des volets d'une mutation considérable. Dans le monde entier, l'université (entendue ici au sens large de l'ensemble des filières de formation post-bacca) va connaître au cours de la prochaine décennie une double révolution avec l'intensification de la compétition internationale entre sites d'enseignement et de recherche et le bouleversement, par la technologie, de méthodes pédagogiques héritées d'un passé lointain.

Pour affronter ces changements, la France peut prendre appui sur une excellence scientifique reconnue, sur des établissements de grande réputation, sur la francophonie, sur une tradition d'ouverture qui fait d'elle le quatrième pays de destination des étudiants en mobilité. Mais elle souffre aussi de handicaps : les déficiences de la gouvernance et la faible capacité financière des institutions éducatives, la raréfaction des ressources publiques et un cloisonnement obsolète – qui a heureusement commencé à se fissurer – entre universités, grandes écoles et institutions de recherche. Dans les dix ans qui viennent, l'effort engagé pour renforcer les institutions et promouvoir l'excellence va devoir être amplifié et accéléré.

Pour cela, il va falloir :

Achever la structuration de l'enseignement supérieur autour de pôles intégrés dotés d'une autonomie accrue

Le monde de l'enseignement supérieur français a pris conscience de l'ampleur et de la rapidité des changements qui l'affectent. Prenant appui sur l'autonomie accrue qui leur a été donnée par la réforme de 2007 et avec le soutien du Programme d'investissements d'avenir, de nombreuses universités ont commencé à mettre en œuvre des stratégies de développement et de rapprochement avec d'autres institutions d'enseignement supérieur et de recherche. Cependant le paysage international se transforme au moins aussi vite. Au cours des prochaines années, la perspective de regroupement des établissements, ouverte par la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, devra être exploitée non pour rechercher un gigantisme artificiel et source d'inefficacité, mais pour favoriser l'émergence d'universités cohérentes intégrant grandes écoles et laboratoires des organismes publics de recherche.

Cette structuration devrait permettre de faire émerger une dizaine de grandes universités pluridisciplinaires de classe mondiale. Elle devrait aussi permettre aux autres universités d'orienter leurs stratégies d'excellence sur les champs scientifiques pour lesquels elles disposent d'atouts.

L'enseignement supérieur est depuis quelques années un champ d'action privilégié de la politique industrielle. Le pilotage par l'État est évidemment essentiel. Mais les institutions d'enseignement supérieur françaises doivent devenir pleinement actrices de la transformation que va connaître le paysage universitaire international, contracter des alliances opérationnelles et collecter des ressources pour investir. Or les comparaisons internationales révèlent que l'autonomie des universités demeure significativement

moins grande en France que dans les autres pays européens. Il faudra corriger ce handicap et les doter d'une autonomie renforcée en matière de gestion, d'organisation et de politique scientifique.

Se saisir de la révolution numérique

L'irruption des outils numériques va d'abord induire une transformation profonde des méthodes d'enseignement, en invitant à une pédagogie plus participative qui fasse appel à l'initiative des étudiants et développe leur autonomie. La France, où l'enseignement reste marqué par la tradition du cours magistral, n'est pas la mieux préparée à cette révolution. Raison de plus pour qu'elle s'y investisse.

Parce qu'il offre l'instrument d'une diffusion sans restrictions de l'excellence, le numérique peut ensuite être un puissant facteur d'égalité des possibles, en particulier par le canal d'une formation continue réinventée qui donne, à toute heure et en tout lieu, accès au meilleur et au plus actuel du savoir. Aux établissements d'enseignement supérieur, qui sont en France trop peu présents dans la formation professionnelle, le numérique offre l'occasion d'investir un champ qu'ils n'auraient jamais dû délaisser. Il importe qu'ils s'en saisissent.

Le numérique va enfin induire, à travers les frontières, une intensification de la concurrence entre établissements d'enseignement – sans même parler de l'arrivée possible d'acteurs nouveaux, issus du monde de l'innovation technique plutôt que de celui du savoir. Les établissements d'enseignement supérieur et de formation continue vont devoir investir résolument dans les cours en ligne (MOOC)¹, pour assurer leur visibilité internationale et multiplier les canaux de transmission du savoir.

Promouvoir la mobilité des jeunes et l'internationalisation de l'enseignement supérieur

Aujourd'hui, un jeune Français sur dix seulement fait un séjour à l'étranger au cours de ses études. C'est trop peu. Doubler cette proportion d'ici dix ans serait un important facteur d'ouverture, gage de compétences linguistiques, d'expérience, d'échanges ultérieurs et donc aussi de bénéfices économiques. Pour cela, les étudiants français en mobilité internationale devraient pouvoir bénéficier de la portabilité des bourses. L'adoption de cette mesure par les pays de l'Union européenne permettrait d'élargir l'accès des jeunes à l'espace européen de libre circulation.

S'agissant en sens inverse des étudiants internationaux, la France est, avec les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Australie, un des cinq principaux pays d'accueil, mais elle va devoir accroître quantitativement et qualitativement son effort si elle souhaite demeurer un grand pays universitaire. L'accueil d'étudiants internationaux est une modalité importante de l'ouverture sur le monde : il contribue à la fois à attirer des talents et à faire connaître et diffuser notre modèle parmi la jeunesse du monde. Sur la

(1) MOOC : *Massive open online course* ; littéralement « cours en ligne ouverts et massifs ».

base des projections de l'UNESCO qui envisagent 3 millions d'étudiants internationaux de plus à l'horizon 2025, le simple maintien de notre part dans ces échanges supposerait d'accueillir 200 000 étudiants de plus dans dix ans.

Cette mutation peut aussi être source de revenus : aujourd'hui nous accueillons à peu près autant d'étudiants étrangers que l'Australie, mais nous en tirons un bénéfice monétaire vingt fois plus faible. Or il n'y a aucune raison pour faire supporter au contribuable français les coûts correspondants. Les établissements d'enseignement supérieur français ne sont pas assez prospères, les finances publiques ne sont pas assez saines, et les recettes d'exportation ne sont pas assez abondantes pour que la France puisse se dispenser d'envisager la monétisation du service qu'elle offre en accueillant des étudiants internationaux. Au demeurant, le très faible niveau des frais d'inscription dans les établissements publics français peut être perçu par les étudiants étrangers comme un signal de qualité négatif. Il faut donc mettre en place, dans le cadre des règles communautaires, une tarification économique du service d'enseignement offert aux étudiants en mobilité. Cette mutation devra évidemment se faire dans le respect des valeurs de service public. En cohérence avec notre politique de soutien au développement, elle devra s'accompagner d'un développement substantiel des bourses.

Inventer l'entreprise du XXI^e siècle

Décloisonner la société, c'est aussi repenser les rôles au sein de l'entreprise. Le modèle qui traite le travail comme un *input* indifférencié et dont le seul objectif est de maximiser la valeur nette pour ses actionnaires porte une conception erronée. Parce qu'il oublie que l'entreprise est un groupement humain, il est mal adapté à une économie fondée sur l'innovation et la recherche d'une haute valeur ajoutée, où les compétences (ce que les économistes appellent capital humain) sont un facteur essentiel. Les actionnaires, en effet, apportent un type d'actifs qui les rend propriétaires de parts de capital, mais d'autres partenaires de l'entreprise apportent d'autres actifs, en particulier les compétences des salariés¹.

Le modèle de l'entreprise hiérarchique, où les responsabilités de conception sont accaparées par quelques-uns et où une grande majorité de salariés est cantonnée à des tâches d'exécution, a lui aussi vécu. Trois mutations vont amener des changements profonds dans la gouvernance des entreprises. La première est l'élévation continue du niveau de formation des individus qui donne au capital humain un rôle central. La deuxième est l'évolution des technologies, notamment des technologies numériques, qui sont susceptibles de donner un rôle plus important à la connaissance, aux initiatives et à la créativité des salariés – du moins d'une partie d'entre eux. La troisième est une aspiration sociétale, chez les jeunes notamment, à plus d'autonomie et d'épanouissement dans le travail.

(1) Voir notamment Michel Aglietta, « L'avenir du modèle de production : scénario prospectif », contribution au débat « Quelle France dans dix ans ? ».

L'équilibre entre ces différentes parties prenantes de l'entreprise est donc à repenser. L'enjeu en est la satisfaction au travail, mais aussi la productivité et l'innovation. La mutation des entreprises est engagée, mais la France n'y tient pas les avant-postes. Elle se caractérise en effet par une coopération peu intense et souvent conflictuelle entre managers et employés, et corrélativement par une centralisation de la décision et une faible délégation d'autorité. Il en résulte, dans les enquêtes internationales, une satisfaction des salariés plus faible que dans beaucoup d'autres pays, et une perception par les employeurs de relations sociales plus conflictuelles que chez nombre de nos voisins¹.

Cela suggère qu'il y aurait utilité à :

Renforcer le poids des salariés dans la gouvernance des entreprises

La mutation de l'entreprise est d'abord affaire de gouvernance. En France, contrairement à ce que l'on observe en Allemagne, la participation de représentants des salariés aux organes dirigeants de l'entreprise reste limitée. Le rapport Gallois avait proposé qu'il soit demandé aux entreprises comptant plus de 5 000 salariés d'introduire au moins quatre représentants des salariés dans leur conseil d'administration ou leur conseil de surveillance, en leur donnant voix délibérative. La loi du 13 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi a constitué une importante étape dans la mise en œuvre de cette proposition en instaurant la présence d'un ou deux représentants des salariés dans les organes dirigeants des entreprises de plus de 5 000 salariés. Il conviendrait toutefois d'aller jusqu'au bout des préconisations du rapport Gallois en la matière pour en garantir l'effectivité : une représentation trop faible risque de ne pas être en mesure d'insuffler un véritable changement.

Diffuser les innovations managériales

Comme on a pu le constater au sein d'écosystèmes parmi les plus dynamiques, assouplir les niveaux hiérarchiques, accorder plus d'autonomie aux salariés et favoriser le travail collaboratif (équipes autonomes, groupes de projet, travail en réseau, etc.) permet d'améliorer la performance des entreprises via l'innovation générée et sa meilleure dissémination. Il n'est évidemment pas question de légiférer en ce domaine, mais des formes d'organisation moins hiérarchiques et plus propices à l'émergence et à la diffusion des innovations seraient facteur de progrès.

Promouvoir la responsabilité sociétale des entreprises

La responsabilité sociétale des entreprises (RSE) participe aussi du mouvement vers une économie qui valorise les salariés et renouvelle les ressorts de la productivité. Contrairement à leurs principales voisines européennes, pour qui la RSE est apparue dès le début des années 2000 comme un atout de compétitivité, les organisations patronales françaises ont longtemps eu une approche négative de la responsabilité sociale que les investisseurs et la société leur demandaient d'exercer avec une plus

(1) Voir notamment Philippon T. (2007), *Le Capitalisme d'héritiers. La crise française du travail*, Paris, Seuil.

grande vigilance. Ce n'est que sous la contrainte de lois qu'elles se sont mises à élaborer des stratégies dont, aujourd'hui, selon les sondages et comme l'atteste leur association volontaire à la création d'une plateforme nationale réunissant aussi syndicats, société civile, administrations, élus et chercheurs, elles reconnaissent les effets positifs pour une gouvernance plus en phase avec l'évolution des attentes des salariés, des consommateurs, des financeurs et de l'ensemble de leur écosystème et au bénéfice de leur compétitivité.

Un chantier considérable demeure, celui, pour les plus grosses entreprises, de leurs relations avec leurs fournisseurs mondiaux. L'effondrement du Rana Plaza au Bangladesh a montré toutes les limites d'un modèle, poussé à l'excès, d'extorsion de prix en dessous du seuil de rentabilité auprès des fournisseurs et d'externalisation hors Europe de la production, sans contrôle sur les conditions sociales et environnementales de la production. Les grandes entreprises sont de plus en plus questionnées sur leur responsabilité globale en tant que porteuses d'un modèle économique dont les effets s'étendent tout au long de la chaîne de valeur.

Dans cette perspective, un renforcement de la responsabilité sociétale des entreprises implique plusieurs initiatives : consolider le dispositif en profitant de la transposition de la nouvelle directive comptable européenne et en le rendant en particulier plus clair et exigeant quant à la chaîne de valeur ; rendre obligatoire la négociation d'accords-cadres entre grands groupes multinationaux et syndicats ; étendre à d'autres risques importants l'exception législative à la non-responsabilité des sociétés mères, actuellement limitée à la dépollution des sols ; élargir les voies d'accès à la justice française pour les victimes dans les cas de violations graves des droits fondamentaux par une filiale de groupe français ; standardiser la procédure de reconnaissance des labels RSE par les autorités publiques, en encourageant les labels sectoriels, territoriaux et financiers ; et enfin conduire des actions d'information et d'accompagnement pour favoriser la diffusion de la démarche RSE, notamment dans les petites entreprises. Sur tous ces sujets, les propositions de la plateforme RSE sont attendues pour l'été 2014.

Accroître les marges de manœuvre de la négociation d'entreprise

Une plus grande ouverture à l'innovation managériale, organisationnelle et sociale demande que soient clarifiées et étendues les marges de manœuvre de la négociation collective d'entreprise, qui est encore trop souvent cantonnée à un certain nombre d'exercices imposés et parfois éloignée des enjeux structurants pour la collectivité de travail.

Une telle évolution implique non seulement une transformation des pratiques mais aussi un assouplissement du cadre légal. Le rôle de la négociation d'entreprise devrait en priorité s'accroître dans quatre domaines : la formation professionnelle (la négociation des objectifs du plan de formation désormais reconnue n'étant qu'une première étape), la politique salariale (la négociation devant s'articuler autour de

l'ensemble des composantes des rémunérations et non se limiter au seul salaire ou à la question des augmentations générales), l'organisation du travail et les conditions de travail (par exemple en matière de télétravail ou de temps de vie) et la représentation du personnel (en ouvrant par exemple la possibilité d'adapter par accord le champ et les procédures des diverses instances).

Prendre appui sur le développement des métropoles

D'un point de vue territorial, on assiste à un ancrage de plus en plus affirmé de la croissance dans les grandes métropoles. C'est vrai à l'échelle internationale comme en France : entre 2000 et 2010, le PIB des métropoles françaises a évolué au rythme annuel moyen de 1,6 % contre à peine 1,1 % pour la moyenne nationale, et celles-ci représentaient en 2010 plus de 50 % du PIB national¹. Cette métropolisation est appelée à se poursuivre. Elle ne doit pas être découragée, car ce serait se priver de ressorts de prospérité, mais elle doit être accompagnée de manière à organiser, au niveau régional, ses effets d'entraînement.

Pour cela il faut :

Miser sur les métropoles et développer les écosystèmes territoriaux

Économiquement et environnementalement efficaces, les métropoles peuvent être le creuset de la croissance de demain. Il faut donc accepter, et même encourager, la concentration géographique des activités à forte dimension synergétique, et dans le même temps faire de ces métropoles les pivots de projets de développement incluant les espaces connexes. Cela passe par l'organisation d'écosystèmes territoriaux et de mobilités intrarégionales. Pour que les grandes villes puissent contribuer au développement des territoires avoisinants, il faut aussi, comme cela a été indiqué au chapitre 6, rapprocher la carte politique de la carte économique et envisager des regroupements de régions en sorte que chacune d'entre elles s'appuie sur un pôle dynamique.

Accélérer la constitution du Grand Paris et mettre fin à la dualité métropole-région

Paris est pour la France un atout considérable. Seule métropole européenne de classe mondiale avec Londres, le Grand Paris peut être un facteur d'entraînement majeur pour l'économie nationale et l'ensemble du pays. Il faut pour cela qu'il sache combiner vitalité intellectuelle, dynamisme économique et ouverture au monde.

L'Île-de-France dispose de points forts : une concentration exceptionnelle d'activités de recherche, la localisation de nombreux sièges sociaux, une place financière qui reste puissante (avec notamment quatre des vingt plus grandes banques de la zone euro et 40 % de sa capitalisation boursière), une capacité d'innovation notable. Mais elle

(1) Source : base de données Métropoles et régions, OCDE.

souffre aussi de handicaps : une internationalisation sensiblement moins forte que celle de Londres, le faible rayonnement des médias français, la rareté du foncier, un réseau de transports insuffisant. Paris peut aussi glisser doucement vers un statut de ville-musée.

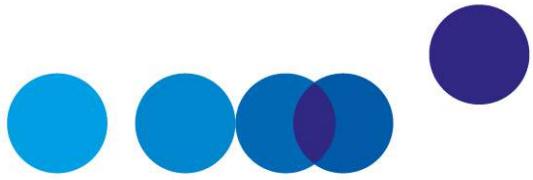
La capitale est un atout trop important pour ne pas faire l'objet d'efforts prioritaires. En particulier, on ne peut accepter que son dynamisme soit entravé par une organisation territoriale dysfonctionnelle qui voit coexister la région et une métropole en devenir, dont le territoire ne comprend pas le pôle universitaire et de recherche de Saclay. La redéfinition de l'organisation du Grand Paris devra nécessairement figurer à l'ordre du jour de la réforme territoriale.

La France dans dix ans LES INDICATEURS D'UNE SOCIÉTÉ DÉCLOISONNÉE ET OUVERTE SUR LE MONDE

- ***Une dizaine d'universités pluridisciplinaires de classe mondiale.*** Il existe un fort décalage entre la bonne position scientifique de la France dans le monde et le classement individuel des établissements d'enseignement supérieur. Alors que le poids de la France dans les publications de référence internationale s'établit à 3,8 %, soit au sixième rang mondial, les établissements d'enseignement supérieur n'arrivent pas, à l'exception de quatre d'entre eux, à se hisser dans le peloton de tête des universités de classe mondiale. L'objectif à dix ans est de voir émerger une dizaine d'institutions françaises.
- ***Deux fois plus de jeunes ayant séjourné à l'étranger dans le cadre de leurs études (20 % contre 10 % aujourd'hui).*** Parmi les jeunes sortis de l'enseignement supérieur en 2004, environ 17 % ont effectué un séjour à l'étranger pendant leurs études, essentiellement supérieures. Compte tenu du taux d'accès aux études supérieures et de la hausse des séjours à l'étranger depuis 2007, on peut estimer qu'environ 10 % des jeunes sortis de formation initiale ont effectué un séjour à l'étranger dans le cadre de leurs études. À dix ans, l'objectif est de doubler ce taux.
- ***200 000 étudiants de plus venant étudier en France (270 000 aujourd'hui).*** La France a accueilli en 2011 environ 270 000 étudiants internationaux, soit 6,2 % du total mondial. Si cette part est stable depuis le début des années 2000, elle reste faible comparée au Royaume-Uni (13 %), et comparable à celle de l'Australie ou de l'Allemagne. Dans un contexte d'internationalisation de l'enseignement supérieur, plusieurs pays se sont fixé des objectifs ambitieux : 15 % à 20 % d'augmentation des effectifs d'étudiants accueillis au Royaume-Uni d'ici 2017, 350 000 étudiants internationaux en Allemagne en 2020. Pour la

France, en accueillir 200 000 de plus dans dix ans nous permettrait de conserver la place qui est la nôtre parmi les pays d'accueil d'étudiants internationaux.

- ***Une satisfaction des salariés sur leurs conditions de travail parmi les meilleures en Europe.*** L'amélioration des conditions de travail et de la satisfaction des salariés dans ce domaine est un facteur positif pour les relations au sein de l'entreprise et la productivité. La France se situe actuellement au 20^e rang sur 27 au sein de l'Union européenne. L'objectif à dix ans est d'être dans le premier tiers des pays européens.



CHAPITRE 11

UNE ÉCONOMIE DU MOUVEMENT

Certains déséquilibres macroéconomiques – une inflation trop forte ou trop faible, un partage du revenu trop inégal, un déficit budgétaire ou extérieur trop négatif – se corrigent en quelques années. D'autres – une dette excessive, une compétitivité dégradée au sein d'un régime de change fixe ou d'union monétaire ou, pire, la combinaison des deux – sont sensiblement plus longs à résorber. Des handicaps qui tiennent aux stocks qui fondent la performance d'une économie – les compétences, le capital productif, la technologie – prennent plus longtemps encore à se résorber, surtout quand les déficiences qui les expliquent tiennent aux institutions – l'appareil éducatif, le système d'innovation, le fonctionnement du marché du travail, le financement des entreprises.

Les difficultés actuelles de l'économie française sont en partie d'origine macroéconomique. Certes, nous n'avons pas commis les erreurs de l'Espagne ou de l'Irlande, et nous avons su éviter une bulle du crédit. Mais depuis les débuts de l'euro, nous avons laissé notre compétitivité, qui était initialement très favorable, se détériorer en comparaison de l'Allemagne, nous avons laissé notre dette publique dériver graduellement et, vis-à-vis de l'extérieur, nous sommes passés d'une position crééditrice à une position débitrice. En outre, depuis deux ou trois ans les pays qui ont le plus violemment subi la crise (l'Espagne notamment) ont entrepris de réduire agressivement le coût de leur travail, alors même que la progression des salaires nominaux reste très modérée en Allemagne et dans les autres pays d'Europe du Nord. En résulte une dynamique de concurrence salariale dans un contexte de faible inflation qui complique sérieusement le désendettement public et privé. Pour la France, qui doit prendre garde à la fois à sa compétitivité externe et à son désendettement, ce contexte est évidemment difficile. Dans les années à venir, la gestion de nos priorités macroéconomiques – croissance et emploi, désendettement et compétitivité – va continuer à demander du doigté.

Beaucoup de récentes discussions sur la compétitivité ont porté sur la manière dont la fiscalité pouvait contribuer à son redressement. En régime d'union monétaire, une baisse des prélèvements sur les salaires assortie d'une taxation de la consommation ou des revenus de transfert s'analyse effectivement comme une « dévaluation fiscale » et permet, à court terme, que les entreprises soumises à la concurrence internationale baissent leurs prix, modernisent leurs équipements, embauchent ou investissent dans l'innovation. Comme une dévaluation monétaire, cependant, une dévaluation fiscale n'est qu'un palliatif temporaire dont les effets peuvent se dissiper rapidement. Les ressorts d'un redressement durable de la compétitivité se trouvent ailleurs : dans les compétences, l'innovation de

produits et de processus et, au-delà, dans l'efficience publique, le fonctionnement des marchés, l'entreprenariat et la démographie des entreprises.

À horizon de dix ans, les enjeux structurels sont ainsi prioritaires. Plus qu'à nos déséquilibres immédiats, à cet horizon il faut surtout porter attention aux facteurs qui leur sont sous-jacents. Le plus important tient sans doute à notre capacité à transformer les idées en opportunités, les opportunités en facteur de croissance et la croissance en prospérité partagée, en d'autres termes à construire ce qu'on peut appeler une *économie du mouvement*. Pour cela, nous devons actionner trois grands leviers :

- il importe d'abord de *renouveler les fondements de la croissance*. Au-delà des efforts déjà évoqués pour réformer l'école primaire, pour la prise en charge des « décrocheurs » et pour la qualification des adultes entrés dans la vie active avec une formation inadéquate, et des transformations de notre système d'enseignement supérieur (chapitre 10), il convient de faire évoluer notre système d'innovation et de tirer le meilleur parti des mutations induites par la révolution numérique ;
- il faut aussi *financer le développement des entreprises*. La France dispose, avec ses groupes mondiaux, d'un atout économique considérable, mais elle souffre de ne pas assez savoir faire grandir ses entreprises et de ne pas assez stimuler le renouvellement du tissu productif par l'émergence de nouveaux acteurs porteurs d'innovations techniques ou managériales. Favoriser le renouvellement des entreprises, cela signifie non seulement créer un environnement favorable à leur croissance, mais aussi faciliter leur financement ;
- il faut enfin *élargir le socle de notre compétitivité*. Celle-ci repose d'abord sur l'industrie, qu'il importe de renforcer. Mais, parce que la France ne peut pas tout miser sur le seul secteur manufacturier et ne doit pas prendre le risque de manquer la vague d'internationalisation des services qu'annoncent les développements technologiques, il est nécessaire de préparer à l'ouverture internationale les secteurs de services jusqu'ici à l'abri.

Renouveler les fondements de la croissance

Le pessimisme quant aux perspectives de croissance qui a gagné l'Europe est paradoxal. D'un côté, il est vrai, depuis 2007 la stagnation fait figure de nouvel état naturel des choses. Dans la zone euro comme dans l'ensemble de l'Union, le PIB par tête ne retrouvera qu'en 2015 ou 2016 son niveau d'avant-crise. Dans certains pays, cela prendra beaucoup plus de temps. Dans ces conditions, les projections macroéconomiques se fondent généralement sur l'hypothèse que le terrain perdu pendant toutes ces années ne sera que partiellement rattrapé et que le rythme de la croissance potentielle pourrait lui-même être affaibli.

La prudence est à l'évidence requise pour l'élaboration des scénarios qui sous-tendent les projections de finances publiques ou de perspectives des comptes sociaux. Ceux qui sont proposés en annexe à ce rapport n'échappent pas à la règle : sont retenus pour la période

2014-2025 trois scénarios à 1 %, 1,5 % et 2 % de croissance. Le scénario à 1,5 %, qui se veut prudent, est celui sur lequel sont fondées nos analyses et préconisations. Il serait cependant injustifié de se résigner à cette perspective. La France, comme la plupart des pays européens, dispose d'un potentiel considérable de mobilisation de ses ressources, notamment en main-d'œuvre, de modernisation et de rattrapage par rapport aux pays qui, comme les États-Unis, se situent à la frontière technologique. À condition d'exploiter ce potentiel, elle pourrait connaître des années durant une croissance plus forte que celle que lui promettent les projections. Aux États-Unis, d'ailleurs, l'administration, les services du Congrès et la banque centrale sont sensiblement plus optimistes quant à leurs propres perspectives de croissance que nous ne le sommes. Alors qu'en raison même de son avance technologique, ce pays devrait douter plus que nous de la poursuite des gains de productivité, les responsables y sont beaucoup plus confiants que de ce côté-ci de l'Atlantique. Et la plupart d'entre eux estiment que l'emploi est appelé à retrouver d'ici quelques années le niveau qu'il aurait atteint en l'absence de crise financière.

La France peut connaître une croissance plus forte, plus inclusive et plus soucieuse des équilibres environnementaux que ce que nous promettent aujourd'hui les projections. Il faut pour cela que nous acceptions d'en renouveler les fondements. Cela passe par un effort résolu sur le capital humain, l'emploi et une rénovation du contrat social, dont il sera question au prochain chapitre. Cela passe aussi par une nouvelle approche de la politique industrielle et de la croissance des entreprises.

Gagner structurellement en capacité de croissance compétitive au cours des années à venir requiert d'agir dans de multiples domaines. Suivant en cela un mouvement de réveil de la politique industrielle commun à de nombreux pays avancés, le gouvernement a mis en place une organisation en filières qui servent de lieux de concertation, d'initiative et de coordination entre les différents acteurs. Ces filières permettent de mieux anticiper les besoins de formation, de coordonner les efforts de recherche et de faire émerger des projets coopératifs, à l'image des 34 plans industriels lancés en 2013. À un horizon plus lointain, l'action publique vise aussi à créer les conditions pour que la France puisse se saisir des opportunités offertes par une série de domaines où l'on peut attendre, dans les dix ou vingt ans qui viennent, l'irruption d'innovations radicales (stockage de l'énergie, médecine individualisée, valorisation des richesses marines, par exemple)¹. La transformation doit aussi concerner la démographie des entreprises. Dans une économie du mouvement, les gains de productivité – donc la croissance – ont deux origines. La première est le progrès des compétences, des méthodes et des techniques au sein des entreprises existantes ; la seconde est le renouvellement des entreprises, dans un mouvement qui voit de nouveaux entrants, porteurs d'innovations de produit ou de production, gagner des parts de marché sur les producteurs établis. Kodak ou Netscape, le navigateur vedette des années 1990, ont fait les frais de cette concurrence par l'innovation. Elle est nécessaire pourtant, parce que les groupes établis n'ont pas intérêt à mettre en œuvre des méthodes ou des technologies porteuses de progrès

(1) Voir sur ce point le rapport de la commission Lauvergeon, *Un principe et sept ambitions pour l'innovation*, octobre 2013.

collectif mais susceptibles de dévaloriser leurs actifs ou de mettre en cause leurs rentes de situation.

En France comme plus généralement en Europe, la croissance repose trop exclusivement sur le premier moteur. Cela ralentit les gains de productivité et cela érode graduellement notre capacité de faire face à la concurrence extérieure. Parmi les grandes entreprises européennes et françaises, très peu sont nées dans les cinquante dernières années, pratiquement aucune dans les vingt dernières. Les États-Unis ont au contraire été le berceau d'entreprises qui, à partir de rien, sont en une ou deux décennies devenues mondialement dominantes dans leur secteur. Parce qu'elles ont introduit des innovations structurantes, ces entreprises bénéficient aujourd'hui d'une forte rentabilité, qui est source de revenus pour leurs salariés et leurs actionnaires. Les économistes parlent de rentes d'innovation, et ont montré qu'elles pouvaient être considérables.

Changer de modèle de croissance, c'est d'abord miser davantage sur l'innovation et plus généralement sur les canaux par lesquels l'excellence scientifique se transforme en atout économique. La France est quatrième dans le monde à la fois pour l'impact des publications scientifiques et pour le nombre d'entreprises d'envergure mondiale. Mais entre ces deux remarquables performances, elle n'a pas su pleinement créer des synergies. Elle n'est plus que cinquième – avec une part de marché deux fois plus faible que l'Allemagne – pour le nombre de brevets triadiques et sixième pour la dépense en recherche-développement¹. Quant à son classement sur la base des indicateurs internationaux d'innovation, il est sensiblement moins favorable.

Ce hiatus est révélateur d'une faiblesse : celle de notre système d'innovation. Trop structuré autour des grands programmes publics et des entreprises établies, ce dernier a tardé à prendre le virage de l'innovation ouverte qui ne se construit pas à l'intérieur des laboratoires de recherche-développement des grands groupes, mais dans le bourgeonnement des initiatives, la collaboration et l'interopérabilité. Nous sommes trop longtemps restés prisonniers d'une logique verticale.

Heureusement la mutation est entamée. Un nombre croissant de très grandes firmes comprennent que l'innovation en isolat se paie d'une moindre productivité et d'une moindre créativité. Autour des métropoles régionales s'expérimentent de nouveaux écosystèmes associant laboratoires de recherche, entreprises établies et *start-up*. L'État encourage leur développement par son soutien aux pôles de compétitivité et l'impulsion donnée à de grands projets de regroupement comme celui de Saclay.

Mais il ne suffit pas de promouvoir l'innovation. Il faut aussi faire place aux entreprises qui en sont porteuses et donc accepter que le développement accéléré des uns ait pour conséquence le déclin des autres, avec inévitablement des effets en termes d'emploi et de développement territorial. C'est pourquoi il importe d'accompagner le renouvellement de la

(1) Source : Observatoire des sciences et des techniques (OST) et OCDE. Les brevets triadiques sont ceux qui sont déposés à la fois aux États-Unis, dans l'Union européenne et au Japon.

construction de sécurités collectives pour les salariés et de politiques de développement pour les territoires. Mais encore une fois, c'est la condition d'une croissance plus vigoureuse et la réponse au risque de voir les rentes d'innovation nous échapper entièrement.

Source très importante d'innovation, le développement du numérique, qui va se poursuivre avec le développement de l'internet des objets, modifie profondément les modèles économiques dans de très nombreux secteurs. Il conduit en effet à la fois à une désintermédiation (vente en ligne, plateformes d'échanges, etc.) et à l'émergence de nouveaux acteurs ou plateformes pouvant acquérir rapidement une position d'intermédiaires dominants. Internet modifie ainsi la chaîne de valeur de nombreux secteurs : industrie culturelle, tourisme, publicité, gestion de l'énergie. Des modes de fonctionnement auparavant intégrés se divisent et les marchés se restructurent autour d'entreprises jouant le rôle de plateformes, qui organisent autour d'elles des écosystèmes d'acteurs qui en deviennent dépendants. Bien anticipées, ces transformations peuvent être sources d'opportunités et de croissance pour les entreprises du secteur, dont elles étendent les marchés potentiels. Subies, elles conduisent à des réorganisations de la chaîne de valeur qui peuvent profondément déséquilibrer un secteur (musique, hôtellerie, etc.). De plus, la fiscalité restant largement assise sur les flux réels, une part significative de la valeur ajoutée de l'économie numérique échappe aux fiscalités nationales, les entreprises du web se caractérisant de fait par un faible niveau d'imposition de leurs bénéfices.

L'appropriation du numérique par les entreprises, y compris les plus traditionnelles, va également modifier leur organisation, leur management, leur rapport à l'innovation, leur réactivité, leur capacité à travailler en réseau, à collaborer entre elles, à intégrer de nouvelles formes de travail – espaces de *co-working* et *fablabs*¹ notamment. Les domaines de l'éducation, sous l'effet des MOOC (cours en ligne ouverts au grand nombre) et de la santé, avec le développement de la génomique et l'émergence du *quantified self* (autodiagnostic) vivent également des mutations majeures.

Il faut donc :

Accroître l'efficacité du système d'innovation

La réalisation d'un tel objectif passe par la rationalisation des soutiens publics, par l'amélioration des interfaces entre recherche publique et initiatives privées et par la promotion des initiatives partenariales. Cela suppose notamment de mieux évaluer les dispositifs publics en faveur de l'innovation, pour s'assurer de leur pertinence et renforcer leur impact économique. Cela signifie également que la promotion de l'innovation sous ses différentes formes (innovation technologique, commerciale ou organisationnelle) doit favoriser la capacité de coopération des divers acteurs concernés, quel que soit leur statut (public ou privé), et quelle que soit leur taille.

(1) Lieux ouverts au public où des machines-outils pilotées par ordinateur sont mises à disposition pour créer ou prototyper des objets physiques.

Accompagner et anticiper les transformations liées au numérique

Pour accompagner les mutations induites par le développement du numérique, qu'il s'agisse de la recomposition des chaînes de valeur ou des modes de travail, les entreprises doivent repenser leurs modèles économiques et leur organisation. De même, la puissance publique, au niveau national et européen, doit anticiper les transformations induites par le développement du numérique afin de préparer les nécessaires modifications des normes, du droit et de la fiscalité qui permettront aux économies d'en tirer le meilleur parti. Dans la suite de l'Agenda numérique européen, quelque peu ignoré par la France, il appartient aux États comme à la Commission de lever les barrières et les obstacles administratifs, fiscaux, juridiques qui empêchent la constitution d'un véritable espace européen du numérique et le développement à cette échelle des *start-up* du numérique.

Renforcer les écosystèmes territoriaux d'innovation et de croissance

La nouvelle croissance se construira moins au sein des entreprises existantes, et davantage au sein d'écosystèmes territoriaux associant acteurs publics, laboratoires de recherche, grands groupes et jeunes entreprises. Les responsabilités publiques sont ici importantes et les initiatives déjà engagées dans nombre de métropoles montrent la voie. Il faut amplifier le mouvement.

Permettre aux jeunes entreprises de réaliser leur potentiel de croissance

Notre problème n'est pas de cultiver les petites entreprises pour qu'elles restent petites. C'est de leur permettre de devenir grandes. Cela implique un fonctionnement concurrentiel des marchés des produits qui fasse place aux entrants porteurs d'innovation ou d'efficacité, un meilleur accès aux marchés publics (y compris en ce qui concerne les délais de paiement) et un référencement plus rapide.

Cela passe aussi par un aménagement des seuils sociaux, qui constituent un frein à la croissance des entreprises. On observe ainsi de nettes discontinuités dans la répartition des entreprises françaises par taille autour des seuils de 10, 20 et 50 salariés qui sont les plus importants dans notre législation¹. Des effets de seuil sont inévitables, car il est normal que les grandes entreprises aient davantage d'obligations que les plus petites. Mais il faut éviter qu'ils freinent le potentiel de développement et de création d'emploi des entreprises de croissance. Or le franchissement d'un seuil, en particulier celui des 50 salariés, se traduit à la fois par des obligations déclaratives et procédurales, des coûts supplémentaires et l'extension des organes de représentation des salariés.

(1) Voir notamment *Insee Analyses*, n° 2, décembre 2011 et Garicano L., Lelarge C. et Van Reenen J. (2012), « Firm size distortions and the productivity distribution: Evidence from France », *CEP Discussion Paper*, n° 1128, Centre for Economic Performance, LSE, Londres, mars.

Cette question devrait donc faire l'objet d'une réflexion avec les partenaires sociaux et il est d'ailleurs prévu de l'aborder dans la négociation engagée en 2014 sur le dialogue social. Il serait souhaitable que cette négociation se fixe pour objectif une réduction substantielle des discontinuités qui freinent la croissance des entreprises. Cela pourrait passer par le relèvement de certains seuils ou, au contraire, par leur abaissement, par exemple par le canal de l'élection de délégués inter-entreprises dans les TPE.

Financer le développement des entreprises

Les enjeux financiers vont dans les années à venir peser d'un poids particulièrement lourd sur le développement de l'appareil productif.

Premièrement, les entreprises françaises sont fortement endettées, notamment en raison du poids des crédits immobiliers. Dans un contexte de faible inflation, cette situation bilancielle défavorable est un obstacle potentiel à l'accès au crédit et à la croissance des investissements.

Deuxièmement, la désintermédiation du crédit résultant de l'application des normes prudentielles internationales est, et pourrait devenir plus encore, un frein au développement des PME et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) dont les besoins d'emprunt peuvent être importants en phase de croissance. Les plus grandes d'entre elles ont déjà commencé à émettre directement sur les marchés, mais les plus petites restent tributaires des banques. La mutation du modèle de financement est un défi pour l'ensemble de l'Europe continentale, où prédomine encore le crédit bancaire.

Troisièmement, le capital-investissement reste peu développé en France. Or si le crédit bancaire est bien adapté au financement d'une économie en ratrappage ou dont la productivité repose sur des innovations incrémentales, ce n'est pas une modalité adéquate au financement d'innovations radicales qui supposent une phase plus ou moins longue d'incubation suivie, en cas de succès, d'une croissance très rapide. Pour accompagner de telles dynamiques, il faut faire plus de place à l'investissement en capital.

Quatrièmement, l'épargne des ménages français reste de manière prédominante investie en titres à revenu fixe, notamment en obligations d'État. L'absence des fonds de pension qui sont dans d'autres pays les vecteurs d'un investissement à longue portée et d'une mutualisation du risque est à cet égard un handicap.

Cinquièmement, l'Europe va avoir besoin de financements longs pour le renouvellement de ses infrastructures et l'accompagnement de la transition énergétique et écologique.

Il importe donc de :

Corriger les biais qui subsistent dans la fiscalité en faveur de l'investissement en immobilier et en obligations publiques

L'épargne française est encore principalement allouée à l'immobilier et elle est insuffisamment orientée vers l'investissement des entreprises. L'épargne financière a notamment significativement baissé depuis le milieu des années 2000. Une fiscalité de l'épargne plus stable et plus neutre permettrait de mieux la canaliser vers le développement économique. Des réformes ont déjà été introduites dans ce sens, avec la création d'un nouveau plan d'épargne en actions orienté vers les PME (PEA-PME).

Ouvrir de nouveaux canaux pour le financement des entreprises

Le développement de la titrisation des crédits aux entreprises leverait des freins à l'accroissement des prêts bancaires, parce qu'il permettrait aux banques de ne pas conserver ces crédits dans leur bilan. Parallèlement, il convient de développer le capital-investissement, en particulier en sorte d'accompagner les entreprises au cours de leur phase de développement.

Moderniser le droit des faillites afin d'assurer un meilleur équilibre entre la protection des créanciers et celle des autres parties prenantes

Un équilibre adéquat entre les droits des créanciers et ceux des autres parties prenantes est la condition d'un accès plus facile au crédit. Comme l'a rappelé le Conseil d'analyse économique, le droit des faillites français privilégie les actionnaires et les salariés, et il prive les créanciers du droit d'initiative dans la recherche de solutions pour le redressement des entreprises en faillite¹. Un rééquilibrage permettrait à la fois de mieux gérer les défaillances d'entreprise et d'assurer *ex ante* un meilleur accès au crédit.

Accroître le partage des risques en zone euro

La raison d'être de la monnaie européenne était de constituer un espace uniifié pour l'épargne et l'investissement. Faute d'une politique commune en la matière, les flux financiers en son sein ont lourdement contribué aux excès du crédit au cours de sa première décennie et ils ont ainsi créé les conditions de la crise qui a suivi. La refragmentation financière qui affecte aujourd'hui la zone euro est un handicap pour la croissance et l'investissement. Il importe de créer les instruments d'une meilleure affectation de l'épargne et d'un partage des risques entre les épargnants : véhicules harmonisés d'épargne pour la retraite, fonds financier d'investissement à long terme susceptible de faire appel à l'épargne et d'investir en capital dans les entreprises européennes (voir chapitre 13).

(1) Voir Plantin G., Thesmar D. et Tirole J. (2013), « Les enjeux économiques du droit des faillites », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 7, juin.

Élargir le socle de notre compétitivité

Un pays s'insère avec succès dans l'économie globale lorsqu'il est plus rentable de produire les biens et services qui participent à l'échange international que ceux qui ne le font pas, autrement dit lorsque le prix relatif des produits échangeables, que les économistes nomment taux de change interne, est suffisamment élevé. Quand tel est le cas, les entrepreneurs prennent le risque d'investir dans l'industrie ou dans les services exposés à la concurrence internationale, et les salariés, à tous les niveaux de qualification, se tournent vers ces secteurs bien qu'ils soient perçus comme plus risqués que l'administration, les services financiers ou la distribution, pour ne citer que quelques-unes des sphères largement abritées de la concurrence externe. Mais lorsque ce n'est pas le cas et que le taux de change interne est défavorable aux producteurs de biens et services échangeables, la croissance se déséquilibre en faveur de l'immobilier ou d'autres secteurs abrités, le commerce extérieur s'étiole, et le déficit extérieur se creuse.

En France, ce taux de change interne s'est détérioré de près de 35 % en une décennie¹. Le prix relatif de ce qui ne s'échange pas a progressivement augmenté au détriment de ce qui s'échange et nous avons peu à peu laissé un terrible étouffer les producteurs de biens et services exposés à la concurrence internationale. Soumis à l'augmentation de leurs coûts, ceux-ci ont réduit leurs marges pour continuer à vendre. Ce faisant, ils ont réduit leur capacité d'investissement, de création et d'innovation. Beaucoup d'entre eux se sont engagés dans un cercle vicieux mortel.

Pour desserrer cet étouffement, il faut d'abord s'attacher à réduire le prix de l'immobilier urbain, particulièrement élevé. Des initiatives ont déjà été prises en ce sens, il faut les amplifier et donc, comme cela a déjà été indiqué, libérer l'offre foncière, simplifier la réglementation de la construction et améliorer la productivité du secteur du bâtiment.

Il faut en outre :

Veiller à ce que les évolutions salariales dans les secteurs peu exposés à la concurrence internationale demeurent en ligne avec celles de la productivité

La modération salariale est nécessaire dans les secteurs de services, en particulier dans ceux qui offrent des rémunérations plus attractives que l'industrie, pour un niveau de risque perçu plus faible, et détournent ainsi des compétences. Plus largement, il importe que les évolutions salariales contribuent à la correction des prix relatifs en faveur des secteurs et des entreprises les plus engagés dans l'échange international. Faire place à des régulations salariales accordant une plus grande place aux négociations conventionnelles décentralisées est ici central.

(1) Source : Sy M. (2014), « Réduire le déficit des échanges extérieurs de la France. Le rôle du taux de change interne », Commissariat général à la stratégie et à la prospective, à paraître.

Renforcer la concurrence dans le domaine des services, en particulier les services aux entreprises

Cela concerne au premier chef les professions dites réglementées qui bénéficient d'une rente, mais aussi d'autres secteurs où diverses dispositions d'organisation des marchés agissent souvent comme des freins à l'entrée de nouveaux concurrents. L'OCDE a ainsi montré en 2008 que la France se situait au 24^e rang sur 34 pays au regard de l'importance de la régulation du marché des produits.

À dix ans cependant, il serait erroné de supposer immobile la frontière entre ce qui s'échange et ne s'échange pas. La technologie (notamment le numérique), la mobilité des personnes, les libéralisations négociées dans un cadre multilatéral ou bilatéral vont faire bouger cette frontière et étendre le domaine de l'échange. D'ores et déjà, l'enseignement supérieur et la santé connaissent les prémisses de ce qui devrait être un mouvement bien plus ample. Le tourisme est par ailleurs à l'aube de transformations profondes, du fait de la croissance accélérée des visites en provenance des pays émergents.

Notre industrie n'est pas assez forte pour que nous puissions nous tenir à l'écart de l'internationalisation des services et négliger ce qu'ils peuvent apporter au renforcement de notre compétitivité. Il faut donc :

Moderniser le secteur du tourisme

Le tourisme dégage de faibles revenus en comparaison du volume des flux de visiteurs. À condition de mieux structurer et de mieux professionnaliser l'offre, il peut à horizon de dix ans devenir une source sensiblement plus importante d'emplois, de développement territorial et de revenus d'exportation.

Miser sur l'élargissement de la sphère de l'échange à de nouveaux secteurs de services

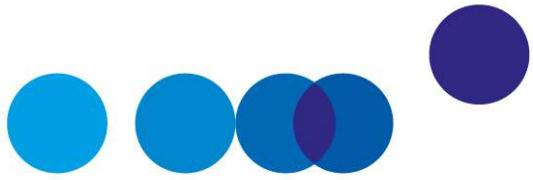
La France est bien placée dans un ensemble de secteurs de services dont l'internationalisation va progresser à grands pas. Pour prendre appui sur ces atouts et faire en sorte que ces secteurs participent au redressement économique, il importe de créer sans attendre les conditions de leur compétitivité. C'est vrai, on l'a dit, de l'enseignement supérieur, qui peut devenir une source non négligeable de revenus. C'est vrai aussi de la santé, secteur d'excellence dont l'offre peut être développée et contribuer à notre insertion internationale, en même temps qu'à l'amélioration des soins fournis aux assurés sociaux.

La France dans dix ans LES INDICATEURS D'UNE ÉCONOMIE DU MOUVEMENT

→ **50 % de PME innovantes.** L'innovation n'est pas l'affaire des seules start-up ou des seuls grands groupes. C'est pour toutes les entreprises, même les

petites, un facteur d'amélioration du produit ou du service, de satisfaction du client, et de rentabilité. C'est aussi très souvent un facteur d'amélioration de la qualité de l'emploi. Aujourd'hui, selon les enquêtes internationales, un tiers des PME ont introduit des innovations de produit ou de procédé. Il faut qu'au moins la moitié d'entre elles soient dans ce cas en 2025.

- **2 % du PIB investis en R & D par les entreprises.** La recherche-développement est un investissement clé pour la croissance et la compétitivité. En France, la R & D publique est à un bon niveau mais la R & D des entreprises (1,4 % du PIB) est nettement inférieure à ce qu'elle est en Allemagne (1,9 %) ou en Suède (2,3 %). Pour augmenter l'investissement agrégé en R & D, il faut que chaque entreprise investisse davantage mais aussi que l'économie se développe dans les secteurs les plus intensifs en R & D.
- **1 000 entreprises de taille intermédiaire supplémentaires.** La densité des entreprises de taille intermédiaire (ETI, soit plus de 250 salariés) est l'un des signes de la vitalité d'une économie, de sa capacité à se renouveler et à créer des emplois. La France en compte aujourd'hui 4 300, contre 5 800 au Royaume-Uni et 9 700 en Allemagne. L'objectif est d'en avoir 1 000 de plus dans dix ans.
- **30 000 entreprises exportatrices de plus.** Le nombre d'exportateurs est tombé de 130 000 en 2000 à 120 000 en 2008 et il oscille depuis autour de ce niveau. Permettre à 30 000 entreprises supplémentaires d'accéder aux marchés internationaux, c'est d'abord accroître notre potentiel exportateur, c'est aussi contribuer à ce que ces entreprises gagnent en productivité, en innovation et en qualité, avec à la clé de meilleurs produits et des emplois plus nombreux et de meilleure qualité.
- **Un taux d'ouverture de 75 %.** Depuis plus de dix ans, le taux d'ouverture de l'économie française (somme des exportations et des importations divisée par le PIB) stagne. À 57 %, il est aujourd'hui inférieur aux taux de l'Espagne, de l'Italie et du Royaume-Uni, et l'Allemagne, qui était au même niveau que nous il y a quinze ans, enregistre un taux d'ouverture voisin de 100 %. Pour un pays, exporter et importer plus, c'est se spécialiser dans les segments où il est le plus efficace, c'est donc à la fois renforcer sa compétitivité, améliorer son revenu et garantir dans la durée des emplois de qualité.
- **Une hausse d'un tiers du volume de recettes touristiques.** La France est la première destination mondiale pour le tourisme, mais elle n'est qu'au troisième rang mondial pour les recettes correspondantes. Le potentiel de développement du tourisme international est considérable, la France doit se fixer d'y maintenir sa part tout en accroissant la recette unitaire correspondante. Cela permettrait d'augmenter nos recettes de près de 15 milliards d'euros.



CHAPITRE 12

UN MODÈLE SOCIAL LISIBLE ET INCLUSIF

Pendant longtemps, nous avons cru que l'extension continue de la dépense était la meilleure réponse aux risques sociaux. Nous devons reconnaître qu'elle n'y suffit pas. Pendant longtemps, nous nous sommes accommodés de la complexité et de l'inefficacité comme si elles étaient les contreparties nécessaires de la justice. Nous découvrons aujourd'hui qu'elles en sont les ennemis. Nous avons, en matière d'emploi ou de logement par exemple, laissé perdurer des dysfonctionnements structurels et tenté d'en pallier les effets par la dépense publique. Nous n'en avons plus les moyens. Nous avons cru garantir le consentement à la solidarité en prélevant beaucoup et en distribuant beaucoup. Nous sommes obligés de constater que cela ne fonctionne plus.

Huit Français sur dix considèrent qu'une société juste doit couvrir les besoins de base de ceux qui ne peuvent pas assumer les coûts de la santé, du logement, de l'éducation ou de la nourriture, et trois sur quatre sont favorables à ce que les dépenses sociales bénéficient davantage aux plus démunis¹. La solidarité demeure donc au cœur du modèle social que nos concitoyens appellent de leurs vœux. Ce qui est en revanche remis en question, c'est la capacité d'un système, qui prélève beaucoup, à assurer effectivement cette solidarité, et à le faire dans des conditions efficaces, c'est-à-dire favorables à l'emploi et à l'égalité des chances.

Si nous ne réformons pas profondément notre modèle social dans les années qui viennent, nous ne serons pas en mesure de faire face à l'effet de ciseau qu'impliquent, d'un côté, le ralentissement de la croissance et, de l'autre, l'accentuation du vieillissement. Nous en serons réduits à laisser se dégrader ce qui est l'un des meilleurs systèmes de santé au monde, à rogner année après année les prestations sociales et à mettre en cause des interventions publiques dont la nécessité est éprouvée. Nous découragerons les acteurs des services publics et nous minerons la confiance des citoyens en la pérennité et l'équité du système construit dans l'après-guerre.

Face à ces risques, la seule approche qui réponde à la fois à la crainte de ceux qui ont l'impression de financer à perte un système dispendieux et à l'attente de ceux qui passent entre les mailles du filet des sécurités collectives consiste d'abord à remettre l'emploi au cœur des objectifs que poursuit notre modèle social. La solidarité ne doit pas se développer contre l'emploi ou à côté de lui mais en cohérence avec lui. Elle consiste ensuite à mieux cerner les besoins et à y répondre plus efficacement. Il ne s'agit pas de remettre en cause

(1) Sondage BVA pour France Stratégie, octobre 2013.

nos choix collectifs ni d'en rabattre sur nos ambitions, il s'agit de les servir avec plus de pertinence et de précision.

Nombre d'orientations ont déjà été proposées au fil des chapitres antérieurs, notamment en matière d'évolution des services publics, d'accueil de la petite enfance, d'école, de formation professionnelle et de retraite. En cohérence avec elles, il s'agit donc de :

- *viser le plein emploi et construire les nouvelles sécurités professionnelles* en faisant évoluer les régulations du marché du travail ;
- *simplifier et personnaliser les politiques sociales*. Le projet est ici d'accompagner les individus dans leurs parcours de vie en liant plus étroitement les droits sociaux aux personnes plutôt qu'aux statuts. Cela concerne en priorité les parcours professionnels, ainsi que la santé ;
- *recalibrer la politique du logement*. Sur dix ans, il est possible de repenser en profondeur l'intervention publique afin de dépenser moins et de loger mieux.

Viser le plein emploi et construire les nouvelles sécurités professionnelles

La politique de l'emploi en France au cours des dernières décennies s'est structurée autour de deux grands axes.

Le premier axe a été la baisse du coût du travail, avec la réduction des cotisations sociales sur les bas salaires puis, depuis 2013, le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Justifiée par la nécessité de combiner soutien de l'emploi et maintien d'une rémunération nette minimale du travail relativement élevée, cette politique a été poursuivie par tous les gouvernements depuis vingt ans parce qu'elle permettait de créer ou préserver des emplois de faible qualification. Mais elle est à la fois coûteuse (2,5 points de PIB une fois que le Pacte de responsabilité aura été mis en œuvre) et discutée, d'autant qu'elle s'additionne à d'autres dispositifs de soutien de l'emploi eux aussi onéreux.

Le soutien à l'emploi des salariés les moins qualifiés restera nécessaire au moins tant que nous ne serons pas parvenus à améliorer significativement les performances du système éducatif. Mais à moyen terme, la politique de l'emploi ne pourra pas continuer de recourir toujours plus aux finances publiques. Le volume de dépense qui y est consacré est l'expression d'une solidarité nécessaire, mais il n'est pas continument extensible.

Le deuxième axe a été la recherche d'un modèle de « flexisécurité à la française », qui s'est élaboré plus tardivement et se situe aujourd'hui au milieu du gué, parce qu'un ensemble de dispositifs ont été introduits par la négociation ou par la loi, mais qu'ils n'ont pas encore acquis assez de maturité pour faire système et changer les comportements. Il convient maintenant de faire aboutir ce modèle en devenir afin que ses règles soient comprises de

tous et que les principes affirmés débouchent sur des droits effectivement mobilisables au long des parcours professionnels.

Dans le même temps, il faut viser une amélioration de la qualité du travail, qui est la condition d'une relation au travail plus positive et épanouissante et d'une performance accrue.

Pour cela, quatre orientations de moyen terme sont proposées :

Prolonger le Pacte de responsabilité en mettant en place un barème de cotisations employeur progressif

Les réductions de cotisations sociales sur les bas salaires ont pour but de concilier un niveau de SMIC net suffisamment rémunérateur pour les salariés et un niveau de coût de travail suffisamment favorable à l'emploi des moins qualifiés. Leur extension par le biais du CICE à des niveaux de rémunération plus éloignés du minimum, dans un contexte où les salaires sont restés globalement dynamiques malgré la crise, a cherché à répondre au souci de redresser une compétitivité fortement dégradée. Le Pacte de responsabilité prolonge cette logique dans ses deux dimensions : pour les bas salaires, avec une diminution des cotisations patronales sur les salaires allant jusqu'à 1,6 SMIC, puis pour le soutien à la compétitivité à partir de 2016 par une diminution équivalente pour les salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC.

Dans l'immédiat, cette orientation répond aux défis de l'économie française en termes de développement de l'emploi et de renforcement de la compétitivité. Pour le plus long terme cependant, il importe de distinguer entre deux grands types de situations :

- au niveau du SMIC ou un peu au-dessus, les allégements de cotisations traduisent un choix social visant à concilier emploi et revenu des moins qualifiés. À SMIC brut donné, l'abaissement du coût du travail qui en résulte est une incitation à l'embauche. On peut évidemment discuter les effets dynamiques des allégements sur les choix technologiques et le positionnement en gamme des entreprises, mais leur impact direct est sans ambiguïté favorable à l'emploi. Il importe qu'ils soient perçus comme pérennes par les entreprises, car c'est la condition de leur efficacité ;
- au voisinage et surtout au-delà du salaire médian, les réductions de cotisations touchent une main-d'œuvre dont le taux de chômage est plus faible et qui dispose donc d'un pouvoir de négociation plus élevé. Ce rapport de forces favorise des augmentations de salaire plutôt que l'emploi, et peut conduire à ce que l'effort budgétaire consenti ait peu d'effets durables sur la compétitivité. À moyen terme, salaires et coûts devraient donc se fixer à leurs niveaux d'équilibre, sans qu'il soit besoin d'un soutien public (à la différence des salaires proches du SMIC).

À horizon de quelques années, il faudra donc intégrer les réductions de cotisations et le CICE dans un barème durable de cotisations sociales, progressif en fonction du salaire et garantir la stabilité de ce barème.

Rééquilibrer les rôles du SMIC et des salaires conventionnels de branche

À quel niveau ces allégements doivent-ils se situer ? La question renvoie à celle du rôle du SMIC dans la régulation salariale.

La France a fait le choix de se doter d'un salaire minimum qui est à la fois de portée universelle, sans abattements liés à l'âge (hormis pour l'alternance), et de niveau relativement élevé en comparaison des autres pays avancés, puisque le ratio du SMIC au salaire médian est de l'ordre de 62 % contre moins de 50 % en moyenne dans les pays de l'OCDE.

Ce choix pourrait être discuté, notamment parce qu'il y a une certaine incohérence collective à se fixer une norme sociale élevée pour le niveau de salaire des jeunes et à tolérer dans le même temps la prolifération d'emplois dénommés stages et rémunérés à une fraction du salaire minimum. On sait aussi que le SMIC ne suffit pas à protéger de la pauvreté les salariés à temps partiel ou incomplet. Tout indique cependant que la société française considère sa quasi-universalité comme un des piliers de l'ordre social.

Ce choix n'implique cependant pas que le SMIC doive nécessairement être peu ou prou le seul instrument de régulation des basses rémunérations. Les dernières données disponibles indiquent que 12 % des salariés français sont rémunérés au SMIC (près de 30 % parmi les salariés à temps partiel), et qu'un quart d'entre eux gagnent moins d'1,2 SMIC. Parmi eux, beaucoup ont une ancienneté importante dans leur emploi et n'ont cependant pas connu d'autres augmentations que celles qui résultent de la norme générale.

Cette situation traduit une déficience de nos régulations salariales. Si le niveau minimal du salaire doit faire partie de l'ordre public social, les principes de progression des rémunérations en fonction de l'expérience, des compétences acquises et de la situation économique des entreprises relèvent de négociations collectives au sein des principales branches professionnelles. Celles-ci sont cependant beaucoup trop nombreuses et le dialogue social y est souvent trop fragmentaire pour que les négociations à ce niveau tiennent le rôle qui devrait leur revenir. À défaut et en l'absence de négociations d'entreprise suffisamment ambitieuses, l'évolution des basses rémunérations relève ainsi trop souvent des seuls mécanismes d'indexation du SMIC.

Une réorganisation des branches accompagnée d'une réduction marquée de leur nombre permettrait de conférer à ces négociations un plus grand rôle conventionnel dans les domaines du développement de l'emploi et de l'amélioration de la qualité du travail, du temps de travail, de la formation professionnelle, de la gestion prévisionnelle

de l'emploi et des compétences, de la reconnaissance dans les grilles de classification de la montée en qualification et en compétences des salariés et enfin de la régulation salariale.

La fixation de minima de branches tenant compte des spécificités sectorielles rendrait au SMIC un rôle d'encadrement général et permettrait que l'évolution d'ensemble des salaires et leur distribution au sein des branches soient davantage guidées par la négociation sociale.

Si la négociation de branche gagne en vitalité et en étendue, et si, en conséquence, une proportion significative des salariés dont la rémunération suit aujourd'hui le SMIC est prise effectivement en charge par des négociations collectives, il sera alors possible de réexaminer quel est, pour le moyen terme, le niveau relatif souhaitable du salaire minimum par rapport au salaire médian et les moyens d'y parvenir.

La question de ce niveau se pose en effet, et se posera de plus en plus à l'avenir, parce que la qualification moyenne des actifs progresse continûment, tandis que celle des entrants sans qualification sur le marché du travail reste *grosso modo* inchangée. Il y a vingt ans 40 % des actifs étaient sans diplôme ou dotés du seul brevet. Cette proportion n'était plus que de 22 % en 2013, et elle va continuer à baisser au cours des années à venir avec le remplacement des plus anciens par des jeunes en moyenne mieux formés. Parmi les jeunes entrants sur le marché du travail, cependant, un sur huit n'a pas dépassé le brevet. Après avoir été divisée par deux au cours des vingt années antérieures, cette proportion n'a guère changé depuis dix ans (on retrouve ici largement la population des « décrocheurs » dont il a déjà été question). Maintenir constant le ratio du salaire minimum au salaire médian revient ainsi en réalité à renchérir relativement le travail des jeunes non qualifiés, dans la mesure où l'on rapporte une catégorie de qualification constante (celle des nouveaux « décrocheurs ») à une autre dont le niveau de qualification s'élève.

C'est pour ces raisons que dans un objectif de promotion de l'emploi et de progression des basses rémunérations, il est souhaitable que les négociations de branche prennent en charge une partie de ce qui était jusqu'ici le rôle du SMIC et que l'évolution de ce dernier soit davantage guidée par le souci de permettre l'accès à l'emploi des jeunes sans qualification.

Responsabiliser les employeurs sur la qualité des emplois

Dans un marché du travail marqué par une plus grande fréquence des transitions professionnelles d'une entreprise à une autre, d'une branche à une autre et entre emploi et chômage, la qualité d'un emploi ne s'analyse plus au regard de ses seules caractéristiques immédiates et des perspectives qu'il ouvre au sein de la même entreprise. Elle dépend de l'expérience et des compétences qu'un poste permet d'acquérir et de la manière dont celles-ci accroissent ou réduisent les perspectives d'emploi futures du salarié. Chacun en vient ainsi à considérer son propre capital

humain comme un actif qui se valorise (ou se dévalorise) au fil de sa trajectoire professionnelle et de ses passages en formation. Cette logique est parfois poussée à l'extrême chez les jeunes qui, dans certaines professions, acceptent des emplois très fortement sous-rémunérés parce qu'ils espèrent valoriser ultérieurement l'expérience ainsi acquise.

Dans un tel contexte, la responsabilité de l'entreprise à l'égard du salarié doit s'apprécier de manière dynamique : les caractéristiques immédiatement mesurables de l'emploi (classification, conditions de travail, responsabilités, stabilité) ne suffisent plus à en résumer la qualité. Un emploi à durée déterminée mais qui est gage d'employabilité future peut ainsi avoir une valeur supérieure à un emploi apparemment stable mais qui n'ouvre pas sur des perspectives professionnelles positives.

D'un point de vue collectif, la question est de savoir comment prendre en compte les différences de qualité d'emploi ainsi définies. Il y a lieu de récompenser les comportements vertueux (qui bénéficient aux salariés, à leurs employeurs futurs et à l'ensemble de l'économie) et de décourager à l'inverse les pratiques de pure exploitation des savoirs et savoir-faire (qui ont les effets opposés).

Dans cette optique, la modulation des cotisations sociales est une bonne manière d'inciter les employeurs à se soucier de l'employabilité future de leurs salariés. Leur responsabilisation vis-à-vis des risques de chômage et de précarité est ainsi le fondement de la modulation des cotisations d'assurance chômage pour les contrats courts, prévue dans la loi de sécurisation de l'emploi de 2013. La même logique soutient d'ores et déjà le compte personnel de prévention de la pénibilité : le compte individuel du salarié est abondé par une cotisation versée par l'employeur qui dépend de l'exposition des salariés à des travaux pénibles.

Il est clair cependant que les méthodes usuelles comme le renchérissement du coût des CDD pour l'employeur sont trop frustes pour prendre en compte la diversité des situations évoquées et véritablement atteindre leur objectif. À l'horizon de dix ans, l'exploitation des données individuelles devrait permettre une modulation des cotisations abondant les comptes personnels sur une base beaucoup plus précise. Le conditionnement des réductions de cotisations sociales en fonction du devenir professionnel des salariés de l'entreprise aboutirait à ce que les entreprises qui permettent à leurs salariés de renforcer leurs compétences et d'acquérir une expérience professionnelle de valeur voient une part des bénéfices collectifs de leur action leur revenir. Selon la même logique incitative, celles qui ne maintiennent ou ne développent pas les capacités de leurs salariés seraient pénalisées. La transparence de l'information permettrait également aux demandeurs d'emploi de mieux effectuer leurs choix professionnels.

Réduire la dualité du marché du travail

En 2012, parmi les jeunes de 20 à 29 ans qui n'étaient pas en formation ou à leur compte, la moitié seulement bénéficiaient d'un contrat permanent, 23 % étaient en contrats courts (CDD, intérim, stages et emplois aidés, apprentissage) et 27 % étaient en inactivité ou au chômage. L'accès au CDI (contrat à durée indéterminée) demeure un parcours d'obstacles, singulièrement dans le cas des moins qualifiés pour lesquels le CDD, déjà d'accès difficile, ne fournit pas un tremplin vers l'emploi durable. Cette dualité est source d'inégalités face au risque de chômage et dans l'accès au crédit ou au logement : on sait en effet que le CDI est souvent requis pour pouvoir emprunter ou louer un appartement. Elle est aussi économiquement pénalisante, car elle décourage à la fois l'investissement des entreprises dans le développement des compétences de leurs salariés en CDD et l'investissement de ceux-ci dans l'apprentissage des procédures et méthodes propres à leur entreprise. Mais les tentatives pour la réduire ont buté sur une volonté largement partagée de préserver les protections actuellement offertes par le CDI.

La construction de sécurités professionnelles qui ne reposent pas que sur la stabilité de l'emploi au sein d'une même entreprise mais sur le renforcement de la formation professionnelle, l'incitation au développement des compétences et, comme cela vient d'être dit, la valorisation des pratiques qui contribuent à l'employabilité future des salariés, ouvrira la voie à une nouvelle approche du contrat de travail. Dans ce contexte, la France doit ambitionner de refaire du CDI la modalité principale d'embauche des nouveaux entrants sur le marché du travail. Outre les transformations qui viennent d'être exposées, cela nécessitera aussi de réduire les coûts directs et indirects liés à l'application de la législation sur les licenciements.

Simplifier et personnaliser les politiques sociales

Du fait de la multiplication des dispositifs et de leur complexité, le système de protection sociale est devenu indéchiffrable pour ceux-là mêmes qu'il vise à protéger : la Sécurité sociale elle-même compte cinq branches (maladie, accidents du travail-maladies professionnelles, retraite, famille et recouvrement) entre lesquelles les frontières sont parfois minces et auxquelles s'ajoutent notamment l'assurance chômage, les retraites complémentaires, la Caisse nationale de solidarité et d'autonomie, une multitude de régimes, et des centaines de prestations différentes. La réglementation correspondant à ces prestations est par ailleurs de plus en plus complexe.

Cette situation nuit à l'efficacité en même temps qu'à l'équité. Son coût économique est non négligeable. C'est un frein au décloisonnement dont le chapitre 11 a souligné la nécessité : l'hétérogénéité des régimes de retraite est ainsi un obstacle aux mobilités professionnelles. C'est une source d'inefficacité des politiques, en raison de l'importance du non-recours par

les bénéficiaires aux prestations auxquelles ils ont droit¹. C'est un facteur qui renforce les inégalités, dans la mesure où les assurés qui sont les plus pénalisés par la complexité sont souvent ceux qui cumulent déjà les difficultés. C'est aussi un enjeu démocratique : les citoyens, défiants vis-à-vis de leurs élus et de leurs institutions, ont besoin de comprendre les règles qui régissent notre système et d'être assurés qu'elles sont appliquées de manière à la fois rigoureuse et équitable.

À horizon de dix ans, il est possible de concevoir et de mettre en place graduellement une réforme ambitieuse de la protection sociale qui parte des besoins individuels plutôt que de l'empilement actuel des risques, des régimes et des dispositifs. D'autres pays se sont déjà engagés dans cette voie et la France gagnerait à s'inscrire clairement dans ce mouvement.

Un des axes de cette simplification consiste à développer des prises en charge davantage personnalisées, c'est-à-dire attachées aux individus et non à leur statut. Pour cela, il faut partir des besoins des personnes et prendre en compte non seulement leur situation immédiate, mais aussi leur parcours (professionnel, de soins, personnel, etc.) au fil du temps.

Une évolution dans ce sens suppose une gouvernance qui articule mieux politiques sociales, politiques de l'emploi et de la formation professionnelle et un service public de l'emploi plus efficace, capable d'accompagner tous les actifs.

À horizon 2025, cela suppose au moins de :

Organiser la portabilité des droits sociaux à travers un compte personnel d'activité

Associé à un accompagnement des personnes, un tel compte serait ouvert pour chaque individu dès son entrée sur le marché du travail. Il permettrait de doter chacun des ressources nécessaires pour sécuriser les transitions professionnelles et de promouvoir les trajectoires ascendantes. Le compte devrait s'étendre progressivement à l'ensemble des droits attachés à la participation sur le marché du travail (retraite, formation, pénibilité, mais aussi potentiellement compte épargne-temps, chômage, voire épargne salariale). Au-delà des dispositifs déjà prévus (compte personnel de prévention de la pénibilité et compte personnel de formation), une négociation déterminerait le périmètre du compte et les modalités de mobilisation des droits acquis. Afin d'éviter que cette personnalisation des droits soit source d'inégalité, un encadrement et un accompagnement de qualité en particulier pour les individus les plus vulnérables devront être mis en place.

Créer une allocation de solidarité et d'activité (ASA)

Un domaine où la complexité et la superposition des dispositifs est particulièrement inefficace est celui des minima sociaux et des aides aux travailleurs pauvres, comme

(1) L'importance du non-recours à la CMU et à l'Aide Complémentaire Santé, qui vise les publics de niveau immédiatement supérieur, illustre bien les effets de cette complexité.

en témoigne le taux très élevé de non-recours au RSA activité. L'objectif initial du RSA était de remplacer un ensemble de prestations créant des effets de seuil et des inégalités. Au contraire coexistent aujourd'hui différents dispositifs, RSA, ASS et PPE¹, si on se limite à ceux qui peuvent concerner tout individu d'âge actif (en excluant donc les allocations spécifiques aux personnes en situation de handicap ou aux plus de 65 ans). Rapprocher par étapes les différents dispositifs, en fusionnant d'une part RSA activité et PPE et, d'autre part, ASS et RSA socle, pour tendre vers une allocation unique pour tous les individus d'âge actif qui remplacerait à terme à la fois le RSA, la PPE et l'ASS accessible dès 18 ans serait un pas important vers la simplification et la lisibilité.

La même logique de personnalisation devrait être appliquée aux politiques de santé. Cela conduirait à :

Recenter la prise en charge sanitaire sur les patients

Le système de prise en charge sanitaire est très fragmenté, entre acteurs (ambulatoire, hôpital, soins de suite, etc.) et entre spécialités au sein d'un même établissement. Cette intervention d'une pluralité de professionnels non coordonnés entraîne des redondances, une mauvaise compréhension de la part de l'usager et des soins parfois non pertinents. Elle est également source d'inégalités dans l'accès aux soins. Recentrer la prise en charge sur le patient et son parcours suppose de repenser en profondeur l'organisation du système de soins, qu'il s'agisse de la structuration de l'offre de soins de proximité, de l'évolution des modes d'exercice de la médecine libérale et de la coordination entre professionnels de santé, de la place de la recherche ou encore de l'utilisation du numérique, qui ouvre des possibilités nouvelles de partage d'informations et de prise en charge individualisée.

Recalibrer la politique du logement

Le logement est à la fois un problème macroéconomique et un problème social, dans les deux cas de première grandeur. L'investissement en faveur du logement a mobilisé 128 milliards d'euros en 2011, soit plus du tiers de l'épargne nationale, mais les pénuries subsistent et, avec une progression de 125 % depuis 2000, la France est l'un des pays de la zone euro où les prix ont le plus augmenté. Les aides publiques mobilisent 45 milliards d'euros, soit plus de 2 points de PIB, pour un résultat économiquement inefficace et socialement inéquitable. Pour une part, ce soutien public rend solvable la demande résidentielle et, compte tenu des contraintes sur l'offre, contribue à la hausse du prix. Pour une autre part, il est consacré à contourner les obstacles structurels au développement de la construction, en la soutenant artificiellement. Insuffisamment ciblée, la politique de l'habitat social ne parvient à assurer ni la mixité sociale urbaine ni l'accès au logement des plus défavorisés.

(1) RSA : revenu de solidarité active ; PPE : prime pour l'emploi ; ASS : allocation de solidarité spécifique.

Pris dans ce faisceau de problèmes, les gouvernements sont à court terme contraints de multiplier à grands frais les palliatifs. Mais, sur dix ans, il est possible de mettre en œuvre une réponse structurelle¹. Cette-ci consisterait à :

Desserrer les contraintes sur l'offre dans les zones urbaines tendues

La première priorité est de desserrer les contraintes sur l'offre foncière qui brident la construction et contribuent à l'augmentation des prix. Ces contraintes sont moins physiques que réglementaires, sociologiques et politiques. Elles peuvent être réduites tout en limitant l'artificialisation du territoire comme proposé au chapitre 9, en attribuant aux intercommunalités urbaines (et demain aux nouvelles communes) la responsabilité des permis de construire, en limitant les recours abusifs et en réduisant l'écart de fiscalité entre le foncier constructible bâti et non bâti.

Réduire le coût de la construction

La hausse des coûts de la construction a été depuis dix ans sensiblement plus rapide en France que chez nos voisins, singulièrement en Allemagne. Elle ne s'explique pas par la dynamique salariale mais par l'incidence de normes plus nombreuses et plus strictes, une productivité insuffisante et le caractère peu concurrentiel de certains marchés. Simplifier les réglementations, stimuler la diffusion des nouvelles technologies chez les professionnels du bâtiment et favoriser un fonctionnement plus concurrentiel du marché contribuerait à améliorer la situation.

Fluidifier le marché du logement ancien par une fiscalité plus incitative

La substitution d'une imposition de la valeur vénale nette des biens immobiliers à celle des droits de mutation, et la neutralité entre les statuts de propriétaire occupant et de propriétaire bailleur, permettraient de fluidifier le marché de l'ancien et donc d'assurer une meilleure adéquation entre offre et demande. Dans un contexte de vieillissement, ces mesures éviteraient que les propriétaires de logements devenus trop grands continuent à les occuper pour des raisons fiscales.

Mieux cibler la politique du logement social

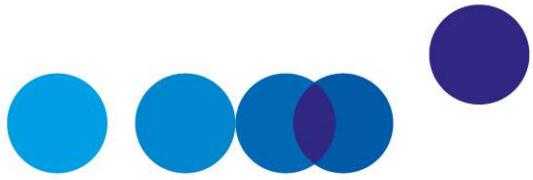
Comme cela a été indiqué au chapitre 5, la politique du logement social mobilise des moyens importants mais est mal ciblée sur les publics qui devraient être prioritaires. Pour améliorer son ciblage, il convient de geler les plafonds de revenu et de prélever sur les occupants ayant dépassé le plafond de ressources une contribution croissante avec le temps, dont le produit serait affecté à la rénovation et au développement du parc HLM.

(1) Ces propositions s'inspirent en partie des travaux du CAE sur le logement. Voir notamment Trannoy A. et Wasmer E. (2013), « Comment modérer les prix de l'immobilier ? », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 2, février.

Ces orientations permettraient sur la durée d'améliorer l'habitat des Français et d'en diminuer le coût, tout en réduisant le volume du soutien public au logement et en affinant son ciblage.

La France dans dix ans LES INDICATEURS D'UN MODÈLE SOCIAL LISIBLE ET INCLUSIF

- **Doubler le taux de transition annuel des contrats courts vers un emploi stable.** La France se caractérise par un faible taux de transition, chaque année, de l'emploi court vers l'emploi permanent. Cela se traduit par l'enchaînement de contrats courts (intérim, CDD) avant d'accéder à un CDI. Entre 2011 et 2012, environ 19 % des personnes en contrats courts sont passées en CDI ou sont devenues non salariées. Doubler ce taux de transition à l'horizon de dix ans, à 38 %, nous ferait dépasser la moyenne européenne en la matière (24,6 % en 2011).
- **Réduire à moins de 20 % le non-recours aux prestations sociales.** Le non-recours aux prestations sociales est le signe de l'échec de certaines politiques à atteindre leurs bénéficiaires potentiels et pose la question de l'effectivité des droits. Il peut être lié à la complexité des dispositifs, à leur caractère stigmatisant ou à certaines conditions attachées (recours sur succession par exemple). Le non-recours varie selon les dispositifs, il est estimé à près de 70 % pour le RSA activité, entre 53 % et 67 % pour l'aide à la complémentaire santé (ACS) et de 10 % à 24 % pour la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC). D'ici dix ans, un objectif ambitieux consiste à viser un taux de non-recours sur les différentes prestations de 20 % maximum.
- **Réduire de 30 % le prix des logements (en euros constants).** Au quatrième trimestre 2013, le prix des logements anciens en France, rapporté au revenu par ménage, était encore supérieur de 74 % à la tendance longue qu'il avait suivie sur la période 1965-2001. Ce niveau particulièrement élevé des prix a des conséquences importantes en termes de pouvoir d'achat immobilier des ménages, mais a également des répercussions sur le taux de rendement de l'investissement locatif, et donc, à terme, sur le niveau des loyers. D'ici à dix ans, le coût du logement pourrait baisser de 30 %.



CHAPITRE 13

UNE EUROPE FORCE D'ENTRAÎNEMENT

L'Europe, on l'a dit, sort affaiblie de six années de crise : économiquement bien sûr, en raison de la longueur de la récession entamée en 2008, socialement, du fait de l'ampleur du chômage de masse, et politiquement, parce que les vicissitudes de ces dernières années affectent sa légitimité. Dans l'immédiat, il lui faut impérativement trouver les ressorts du redressement et mener à bien, au sein de la zone euro, un rééquilibrage interne qui est loin d'avoir été achevé et qui complique une inflation aujourd'hui trop faible, nettement inférieure à la cible de la Banque centrale européenne (BCE).

Il faut espérer que ce problème macroéconomique ne continuera pas à dominer les années à venir, mais ce n'est hélas pas certain. L'expérience montre en effet que les crises de l'endettement public et privé ne se résorbent que très lentement, surtout dans un contexte de très faible inflation. L'asymétrie du rééquilibrage interne à la zone euro, qui a vu les pays en fort déficit extérieur retourner vers l'équilibre tandis que les pays en excédent, Allemagne en tête, maintenaient ou augmentaient leurs surplus, a eu pour double conséquence un déficit de demande et l'apparition d'un excédent extérieur de la zone euro substantiel (3 % du PIB) et persistant, qui contribue à l'appréciation de la monnaie européenne.

À une échéance plus lointaine, celle de ce rapport, l'Europe fait face à trois questions.

- *Quelles inflexions donner pour que l'Union européenne élargie redevienne un vecteur de prospérité et d'emploi ?* À force de se consacrer au sauvetage de la zone euro, les dirigeants européens ont fini par oublier que ses fondations s'étaient elles-mêmes dégradées. Aux yeux de ses citoyens, la légitimité de l'Union est d'abord économique. Or depuis près de vingt ans, ni le marché intérieur ni les initiatives de croissance, quelle que soit leur forme, n'ont débouché sur des résultats satisfaisants.
- *Quelles doivent être l'architecture et la gouvernance de la zone euro ?* Sortie, provisoirement au moins, des tempêtes financières, celle-ci doit impérieusement compléter l'édifice mis en place dans l'urgence pour répondre à la crise. Avec la croissance et la stabilité financière, cet achèvement conditionne l'acceptabilité sociale et politique de la poursuite de l'entreprise économique et monétaire européenne. Par-delà les piliers de la future union bancaire, il faudra engager de nouvelles initiatives. La commotion qu'a subie la zone euro a été assez violente pour inviter à une réflexion en profondeur sur son architecture et sa gouvernance. La mise en œuvre des réformes correspondantes prendra du temps, mais leur définition doit être entreprise sans délai.

- *Enfin, comment renforcer l'influence externe de l'Europe ?.* Avant tout préoccupée de sa survie au cours des dernières années, l'Union a trop oublié qu'une de ses raisons d'être était de s'affirmer dans le contexte de la mondialisation. Elle pèse déjà beaucoup moins qu'il y a cinq ans : depuis 2007, le PIB de la Chine s'est accru de trois quarts, tandis que celui de l'Europe a stagné. Si nous voulons peser sur la définition des règles du jeu mondiales, si nous voulons que nos préférences, qui ne sont pas toujours celles des autres continents, y aient un certain poids, le renforcement des capacités d'influence externe de l'Europe est un passage obligé.

Refaire de l'Union un pôle de prospérité

L'Union européenne constitue encore aujourd'hui le plus vaste marché du monde. Aucune entreprise d'envergure internationale ne peut passer outre les normes qu'elle fixe, aucun inventeur ne peut négliger d'y tester ses idées ou ses produits. Il y a trente ans, l'Europe a pris conscience de ce potentiel et a entrepris d'en faire un atout économique. Elle n'y est que partiellement parvenue. Certes, les standards ont été harmonisés pour les produits et les services. Certes, l'influence normalisatrice de l'Union s'étend bien au-delà de ses frontières. Mais nombre de marchés – ceux, par exemple, de l'énergie, des télécommunications, et encore aujourd'hui des services financiers – restent fragmentés. Tantôt, c'est la diversité des préférences qui l'explique, par exemple en matière de mix énergétique ; tantôt, comme pour les télécoms, c'est la prégnance inentamée des régulateurs nationaux ; tantôt, ce sont les réglementations nationales et la fiscalité qui segmentent.

Le résultat est que le potentiel du marché européen reste largement sous-exploité. L'Europe de l'énergie dysfonctionne, parce que le marché commun européen de l'électricité ne prend appui ni sur une politique commune de l'énergie ni sur un concept partagé de sécurité d'approvisionnement. Faute d'initiative commune, le succès du GSM (la deuxième génération de téléphonie mobile) est resté sans lendemain et l'Union a totalement perdu pied sur les matériels. Quant à l'intégration financière, elle s'est défaite sous l'impact de la crise jusqu'à ce que la mise en chantier de l'union bancaire et les initiatives audacieuses de la BCE parviennent à enrayer, mais pas encore à vaincre totalement, le mouvement de fragmentation qui menaçait la monnaie.

Ces déficiences, coûteuses, proviennent de ce que l'Europe a trop souvent opté pour une intégration partielle, qui ne permet de bénéficier ni des effets de taille d'un grand marché ni de la flexibilité de décision d'une régulation nationale. Trop souvent, les compromis passés à l'occasion d'une négociation d'intégration sont devenus ensuite autant d'obstacles pour l'adaptation à une situation par nature changeante. Trop disparate pour être forte, mais trop grande pour être agile, l'Union demeure souvent dans un entre-deux insatisfaisant.

Pourtant, le marché intérieur reste un instrument sans égal de compétitivité et d'influence. En offrant aux entreprises un espace intégré doté d'infrastructures au meilleur niveau international et en leur donnant de la prévisibilité sur les standards et les conditions de la concurrence, il peut être facteur d'investissement et de croissance. Il stimulera d'autant

mieux les investisseurs que ceux-ci disposeront de visibilité en matière de normalisation et de fiscalité.

Il faut donc, pour commencer :

Refaire du marché intérieur un vecteur de prospérité et de croissance

Pour cela, il importe de concentrer les efforts d'intégration sur les domaines pour lesquels la dimension continentale est porteuse de gains d'efficacité ou de sécurité substantiels, notamment le numérique, les marchés financiers, afin de tirer parti des différences de taux d'épargne et favoriser la croissance des entreprises, et les services, qui demeurent trop souvent segmentés. Afin de piloter ce mouvement, il serait bon de doter le marché intérieur de structures de gouvernance plus efficaces, avec notamment un Conseil (des ministres) dédié.

Créer une véritable communauté de l'énergie

L'énergie est un domaine difficile parce que les États diffèrent les uns des autres par leurs ressources, leurs préférences, leurs systèmes de productions, et aussi par leurs perceptions des menaces pour la sécurité. C'est aussi un domaine dans lequel les bénéfices potentiels de l'intégration sont considérables : une communauté de l'énergie permettrait de tirer le plein parti de dotations très disparates en matière d'accès aux énergies renouvelables ; de construire des dispositifs de sécurité collective ; et de présenter un front uni face aux comportements oligopolistiques de certains fournisseurs. Il ne s'agit ni de tout harmoniser ni de dénier à la France et à l'Allemagne de faire des choix énergétiques différents, mais de dépasser une situation dans laquelle une harmonisation partielle a conduit à des aberrations coûteuses comme le retour du charbon ou des prix de l'électricité régulièrement négatifs.

Cette communauté européenne de l'énergie devra être dotée de priorités claires en matière de lutte contre le changement climatique, de compétitivité et de sécurité énergétique ; il faut aussi qu'elle mette en œuvre une politique de recherche-développement ambitieuse pour les technologies non matures ; il faut enfin qu'elle se dote d'une diplomatie climatique à la mesure de ses ambitions.

Avancer sur le sujet fiscal avec ceux qui y sont disposés

Une assiette commune de l'impôt sur les sociétés, un rapprochement des taux et des modalités d'imposition des entreprises à dimension européenne seraient à la fois facteurs d'efficacité et d'équité. Symbolique et porteur de performance, ce projet ne peut pas aujourd'hui être envisagé à vingt-huit, il faut donc, malgré les inconvénients que cela peut présenter, le lancer avec les pays qui sont disposés à y prendre part. Parallèlement, l'Union doit réaliser des progrès substantiels dans la lutte contre l'évasion fiscale. Il ne serait pas acceptable qu'elle se contente de demeurer à la traîne de l'OCDE.

Clarifier les compétences de l'Union

L'Union européenne a longtemps vécu sur un principe d'irréversibilité des transferts de compétences. Dès lors qu'elle ne s'inscrit plus dans la perspective d'une intégration toujours plus étroite, la logique de l'acquis communautaire a cependant vécu. Cette logique conduit en effet à ce que l'Union dispose, dans un certain nombre de domaines, de compétences largement nominales qui créent l'apparence d'une responsabilité mais privent l'échelon communautaire des moyens de l'exercer. C'est un moyen sûr de susciter des frustrations.

À terme plus ou moins rapproché, une discussion sur les compétences européennes est inévitable. La France devrait définir ses positions dans cette perspective, et choisir quelles compétences elle souhaite voir aujourd'hui revenir aux États et quelles compétences supplémentaires elle souhaite voir conférer à l'Union pour que celle-ci puisse pleinement exercer ses responsabilités et faire la preuve de sa valeur ajoutée.

Il serait cependant illusoire de croire que l'intégration des marchés suffira à ramener la prospérité en Europe. Nécessaire à la croissance des entreprises et outil d'influence internationale, cette intégration n'est pas en elle-même de nature à favoriser le rééquilibrage interne dont l'Europe a besoin. Il faut que l'Union se dote de deux outils qui lui font aujourd'hui défaut : une capacité financière qui permette d'orienter les flux d'épargne vers les pays et les régions qui ont besoin de se reconstruire, et un cadre législatif et social d'accompagnement des migrations et de régulation de la concurrence sociale.

Il s'agirait donc de :

Doter l'Union d'instruments pour l'investissement en capital

Le marché intérieur a notamment été créé pour favoriser la circulation de l'épargne, cependant son potentiel reste partiellement inexploité. Aujourd'hui le Nord de la zone euro enregistre un surplus d'épargne de plus de 250 milliards d'euros tandis que le Sud doit impérativement investir pour reconstruire son potentiel de croissance. Mais les instruments pour transformer cette complémentarité en atout font défaut.

L'Union a organisé en son sein des mécanismes de soutien public au développement régional mais il s'agit ici avant tout de véhicules pour des flux d'épargne privés. Les épargnants souhaitent investir en titres peu risqués, tandis que le redressement du Sud requiert des investissements en capital. La création de fonds d'investissement européens bénéficiant ou non d'une garantie publique apporterait une contribution importante à la croissance européenne.

S'agissant des instruments publics, la Banque européenne d'investissement (BEI) ne joue pas aujourd'hui le rôle dont l'Europe aurait besoin pour assurer son redressement. Alors que des investissements en capital, à l'image de ceux de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) en Europe centre-orientale,

auraient été nécessaires pour aider au redressement des pays en crise, les statuts et les modes d'intervention de la BEI ne l'ont pas permis. Pour stimuler le redressement des pays et régions en dépression, l'Union – ou la zone euro – devrait se doter d'un instrument d'investissement plus souple. Cela pourrait se faire soit par appel à la BERD, soit par modification des statuts de la BEI, soit par création d'un instrument *su generis* – une « capacité financière » commune.

Mettre en chantier un Acte unique pour le travail

Comme l'a noté ce rapport, la question de la mobilité du travail en Europe est aujourd'hui d'actualité. Il ne s'agit évidemment pas de suggérer que la solution au problème du chômage réside dans l'émigration, mais au moins faudrait-il que ceux – les jeunes, souvent – qui choisissent de travailler hors des frontières nationales ne soient pas pénalisés par l'insuffisante portabilité des qualifications et des droits sociaux.

Se pose par ailleurs la question de l'extension du socle social. Les politiques sociales diffèrent d'un pays à l'autre, mais l'intégration européenne s'est dès l'origine accompagnée de la définition d'un socle commun dans le périmètre duquel les États membres ne se font pas concurrence. Poursuivre et approfondir l'intégration des marchés demande aujourd'hui un élargissement du socle commun. La conversion de l'Allemagne au principe du salaire minimum change notamment la donne et permet de rouvrir un dossier longtemps bloqué.

L'initiative en ce domaine pourrait prendre la forme d'un Acte unique pour le travail incluant notamment le principe, pour tous les pays participants, du salaire minimum, des orientations quant au niveau de ce minimum relativement au salaire médian du pays, la reconnaissance mutuelle des compétences, un accord de coopération sur la lutte contre le travail illégal et une extension de la portabilité des droits sociaux, en sorte que la mobilité intra-européenne ne soit jamais l'occasion de pertes pour les salariés qui s'y engagent.

Marché intérieur, capacité financière et volet social comportant une portabilité transfrontière des droits individuels formeraient ainsi un triptyque plus complet et plus porteur de prospérité que ne l'est aujourd'hui le seul schéma d'intégration partielle sur lequel fonctionne l'Union.

Gouverner la zone euro

Depuis l'été 2012 la zone euro a vu les tensions financières qui la menaçaient s'apaiser graduellement. La question aujourd'hui est de savoir si elle est désormais parée pour faire face aux chocs à venir ou si, pour écarter durablement les dangers et créer un cadre favorable à la prospérité, de nouvelles réformes de sa gouvernance sont nécessaires.

La crise des années 2010-2012 a été l'occasion d'une double clarification. Jusqu'en 2010, les initiatives particulières aux pays de la zone euro étaient regardées avec suspicion par leurs partenaires de l'Union à 28. Face au danger, chacun a admis qu'il fallait que les participants à la monnaie européenne se dotent d'outils spécifiques pour éviter une catastrophe financière. C'est ainsi qu'ont été mis en place des instruments dont l'idée même aurait été hier rejetée : un mécanisme de gestion des crises ; des dispositifs renforcés de suivi des évolutions macroéconomiques et budgétaires ; et une union bancaire certes encore inachevée, mais qui rompt néanmoins avec quelques tabous jusqu'ici bien ancrés. C'est un acquis majeur.

C'est sur la base du principe « tout le nécessaire, rien que le nécessaire », hier invoqué face au danger, qu'il faut aujourd'hui poursuivre la consolidation de la zone euro pour refaire de la monnaie commune un vecteur de stabilité et de croissance. Il y faudra de la rigueur, car la tentation existe de privilégier la zone euro en oubliant le reste de l'Union. Ce ne serait pas une bonne réponse. La zone euro ne doit ni être empêchée d'agir et de mettre en place les dispositifs nécessaires à son bon fonctionnement, ni être utilisée pour couper l'Union européenne en deux.

La crise a ensuite sonné le glas d'une conception étroite selon laquelle une banque centrale indépendante ayant pour objectif la stabilité des prix, des règles de discipline budgétaire et une instance de coordination non contraignante suffisaient à assurer une base solide à la monnaie commune. Paradoxalement, la zone euro s'était construite sur l'oubli de la finance et de son potentiel de déstabilisation.

Dès 2007, et jusqu'aux initiatives de l'été 2012, il est apparu que la Banque centrale européenne (BCE) devait, pour remplir sa mission, se libérer d'une conception étroite de son mandat. À partir de 2010, il a fallu compléter l'architecture de la zone euro en dotant celle-ci d'un mécanisme d'assistance financière aux pays en difficulté, de dispositifs renforcés de surveillance budgétaire, macroéconomique et macrofinancière, et d'un contrôle intégré des grandes banques, première étape de l'union bancaire et préalable à la création d'un mécanisme commun de résolution des crises bancaires. Ces initiatives et ces réformes d'ampleur, qui ont été adoptées dans un temps très court, ont évité l'éclatement sur lequel spéculaient les marchés.

Ces deux clarifications permettent d'envisager de nouvelles initiatives. Mais dans quelle direction ? La réponse élaborée face au danger a conduit au renforcement des contrôles sur les politiques nationales et à la mise en place de mécanismes de soutien mutuel entre États. Dans un cas comme dans l'autre, ce choix a été inspiré par la méfiance : méfiance à l'égard des comportements à risque des pays partenaires d'une part, méfiance à l'égard des institutions communautaires d'autre part. Les États – à commencer par l'Allemagne – sont convenus de se prêter réciproquement secours, mais à la double condition de resserrer les dispositifs de prévention et de prendre directement en main les commandes de l'assistance financière. La Commission européenne, qui gère les mécanismes d'assistance aux pays tiers, s'est paradoxalement vu refuser le droit de jouer le même rôle à l'intérieur de la zone euro.

La pérennité de la construction qui en a résulté fait question. Pour nécessaire que soit la vigilance à l’égard des risques que des politiques nationales aventureuses font courir à la stabilité financière, on peut craindre qu’une Europe perçue comme principalement punitive soit politiquement insoutenable dans la durée. Ce qui a été accepté en période de crise aiguë risque de ne pas l’être dans un contexte apaisé : il n’est pas acquis que des parlements élus consentent toujours à se soumettre aux injonctions de la Commission européenne ou même de l’Eurogroupe. Quant à l’architecture mise en place, elle manque singulièrement de cohérence. À l’édifice communautaire, auquel on pouvait beaucoup reprocher mais qui avait le mérite de présenter une certaine unité, a en effet été adjointe une construction qui emprunte selon les cas, et sans grande logique, aux principes usuels des institutions communes ou à ceux de la coopération entre gouvernements¹.

Pour clarifier les voies possibles de renforcement de la zone euro, il est utile de se référer à trois modèles alternatifs qui présentent chacun une image cohérente du futur (Tableau 5)².

Le premier est classiquement fédéral et se situe dans la continuité du mouvement qui a conduit à attribuer à l’Union la responsabilité de la politique commerciale ou celle de la politique monétaire. Il demande non pas une centralisation généralisée des pouvoirs, mais une affectation à la zone de certains d’entre eux. Il suppose un budget (dont la taille fait l’objet de discussions, mais qu’on envisage assez important pour jouer un rôle de stabilisation macroéconomique), des politiques communes, une instance exécutive, un parlement qui pourrait être une émanation du Parlement européen. Contrepartie du respect de règles fixées en commun, la solidarité y prend la forme de transferts temporaires aux pays en difficulté, discrétionnaires ou automatiques, qui sont financés sur le budget commun et légitimés par une union politique, dont la clé de voûte est un parlement fédéral.

(1) On fait ici référence à la création du Mécanisme européen de stabilité (MES) et au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).

(2) Les propositions du ministre de l’Économie Pierre Moscovici à l’automne 2013 s’inspiraient largement du premier modèle. Voir aussi l’initiative récente du Glienicker Gruppe, *Aufbruch in die Euro-Union*, octobre 2013, et la réponse française par le groupe Eiffel, *Pour une union politique de l’euro*, février 2014. Des éléments du deuxième modèle peuvent être trouvés dans Notre Europe (2012), *Parachever l’euro. Feuille de route vers une union budgétaire en Europe*, rapport du groupe Tommaso Padoa-Schioppa, juin, et dans Pisani-Ferry J. (2014), *The Euro Crisis and its Aftermath*, Oxford University Press. Sur le troisième modèle, voir notamment Mody A. (2013), *A Schuman Compact for the Euro Area*, Bruegel Essay, novembre.

Tableau 5 – Trois modèles de l'avenir de la zone euro

| | Solidarité | Discipline | Gouvernance | Légitimité |
|---|---|---|---|---|
| Modèle fédéral | Transferts et assistance conditionnelle financés par budget fédéral | Règles budgétaires et macroéconomiques (existantes) | Exécutif zone euro (Commission européenne) | Union politique avec contrôle par un parlement zone euro |
| Modèle de coopération institutionnalisée | Mécanisme gradué de soutien (mutualisation des émissions, conditionnalité par paliers, jusqu'à assistance conditionnelle) | Règles budgétaires et macroéconomiques + possibilité de veto <i>ex ante</i> sur budgets nationaux | Exécutif zone euro responsable de la coordination (diverses formules possibles) | Contrôle par un organe parlementaire émanant des parlements nationaux |
| Modèle décentralisé | Pas de solidarité spécifique à la zone euro | Maxima pour l'exposition des banques aux États | Règles de faillite pour les États | Pas d'instance parlementaire spécifique |

Source : France Stratégie

Le deuxième est un modèle de coopération institutionnalisée entre États. Il repose sur des mécanismes de coordination et d'assurance réciproques pouvant aller, si nécessaire, jusqu'à une garantie mutuelle partielle des engagements, dont les contreparties sont la surveillance des politiques budgétaires et macroéconomiques et même, pour prévenir les dérapages prononcés, un droit de veto sur les décisions budgétaires nationales (qui s'exercerait donc *a priori* au lieu du contrôle *a posteriori* actuellement en vigueur). Un tel droit serait la contrepartie d'une garantie mutuelle aboutissant à l'émission d'eurobonds. Il devrait être exercé par une instance ayant une légitimité démocratique.

Moins fédéraliste que le précédent, notamment parce qu'il repose davantage sur des mécanismes de coordination que sur des mécanismes de délégation, ce modèle est paradoxalement plus exigeant à certains égards, car la mutualisation des engagements implique potentiellement des limitations de souveraineté plus sévères, à commencer par le veto *a priori* dont il vient d'être question. Dans la mesure où c'est aux contribuables nationaux que la solidarité fait appel (aujourd'hui par les mécanismes de soutien mutuel, demain par des garanties mutuelles), la légitimité y procède fondamentalement des parlements des différents pays participants. C'est donc, dans cette approche, aux parlements nationaux que devrait revenir la responsabilité, collective ou individuelle, de contrôler l'exécutif zone euro.

L'un et l'autre de ces modèles supposent possible de progresser dans la voie de l'intégration, même si celle-ci n'emprunte pas les mêmes formes dans les deux cas. Le troisième repose sur l'hypothèse que le contrôle centralisé des politiques nationales n'est pas tenable dans la durée, et met donc l'accent sur la responsabilité individuelle des États. Il associe intégration monétaire et large autonomie budgétaire, sans aucune forme de solidarité, avec pour contrepartie une reconnaissance explicite, y compris dans la régulation bancaire, de la

possibilité de faillites souveraines. Comme c'est le cas pour les États américains, les États européens seraient donc libres de leurs choix budgétaires et macroéconomiques, à condition d'en assumer seuls toutes les conséquences – même les plus douloureuses. Par sa clarté, ce dernier modèle constitue une référence analytique utile, même si l'on peut douter de sa viabilité en situation de fort endettement des États, et face à des chocs d'ampleur.

Chacun de ces modèles – les deux premiers en tout cas, car le troisième le réduit à un tribunal des faillites – débouche sur une conception différente du « gouvernement économique » que la France a appelé de ses vœux depuis plus de vingt ans, mais sans avoir assez précisé de quel mode d'intégration il devait être le couronnement.

Le modèle fédéral, conforme à la philosophie allemande, est celui vers lequel l'Europe a longtemps cru se diriger. Il apparaît aujourd'hui lointain et n'a pas, en pratique, été mis en avant par Berlin ces dernières années. A tort ou à raison, il ne fait guère partie du logiciel traditionnel français. Le modèle coopératif est plus proche de notre tradition (à ceci près qu'il implique logiquement l'acceptation d'un droit de veto des partenaires), cependant la Cour constitutionnelle allemande a exprimé de fortes réserves à son endroit. Le modèle décentralisé est un choix par défaut, qui emprunte plus à la logique de l'étaillon-or qu'à l'approche communautaire.

L'évolution récente a emprunté tantôt au premier modèle (avec, par exemple, le transfert de la supervision des banques des autorités nationales à la BCE), tantôt – plus souvent, à vrai dire – au deuxième : la coordination du sauvetage des banques, en 2008, la création du dispositif d'assistance financière, en 2010-2011, et la mise sur pied d'un mécanisme de résolution des faillites bancaires, en 2013, se sont toutes trois fondées sur lui. De manière générale, les dirigeants européens ont été constants dans leur refus d'attribuer aux instances communautaires des capacités financières accrues.

Il ne faut pas traiter ces idéaux types comme des références absolues entre lesquelles il faudrait choisir sans pouvoir les amender. Comme l'indique le Tableau 5, leur mérite est avant tout d'aider à raisonner sur la cohérence entre formes de solidarité, règles de discipline, principes de légitimité et modes de gouvernance.

La construction d'un modèle cohérent pour la zone euro est un grand chantier pour la décennie. C'est, parallèlement aux initiatives pour la croissance et le redressement de l'Europe du Sud, la condition d'un retour durable de la prospérité et de la confiance dans la monnaie européenne. À cet égard, la première responsabilité de la France est de préciser de quel modèle elle est porteuse. Cela impose en particulier de résoudre deux problèmes qui n'ont pas, à cette date, reçu de réponse claire : celui des fonctions exécutives et celui de la responsabilité démocratique.

En zone euro, la Banque centrale – institution par nature fédérale – exerce pleinement les fonctions exécutives qui relèvent de sa compétence. C'est pour cette raison qu'elle a été dès l'été 2007 un bon gestionnaire de crise. Il ne s'agit pas de dire qu'elle n'a pas commis

d'erreurs (elle en a commis), seulement qu'elle a fait preuve de décision, de cohérence, d'initiative et de dispositions à l'apprentissage.

En revanche, la capacité exécutive a fait défaut du côté économique. L'Eurogroupe des ministres des Finances a tenté de jouer ce rôle, mais il a manqué d'initiative et de constance. Trop de décisions ont fait l'objet de multiples renégociations. Trop de discussions à caractère technique sont remontées au niveau des chefs d'État. Quant à la Commission européenne, elle a pris des initiatives et formulé des propositions, mais elle a été souvent ravalée au rang de simple agent de mise en œuvre.

Le problème de la responsabilité démocratique ou, si l'on préfère, celui des institutions politiques n'a pas non plus reçu de réponse satisfaisante. Dans la crise de la zone euro, le Parlement européen a joué son rôle de législateur, mais c'est aux parlements nationaux qu'est revenue la responsabilité de contrôler l'usage des fonds mobilisés pour l'assistance aux pays en difficulté. Or chaque parlement est uniquement comptable de ses décisions vis-à-vis des citoyens de son pays, qui peuvent être avant tout sensibles à leurs intérêts pécuniaires de court terme. Il y a donc risque de sous-représentation de l'intérêt général européen.

Le modèle fédéral résout ces deux problèmes par la création d'un gouvernement responsable devant un parlement commun. Le modèle décentralisé les résout en éliminant le besoin d'un exécutif donc celui de son contrôle démocratique. Le modèle de coopération institutionnalisée propose de les résoudre par la coordination, mais celle-ci ne débouche généralement ni sur une unité d'action ni sur des procédures de contrôle définies.

Dans la logique du modèle fédéral, la question du gouvernement économique est seconde car celui-ci devrait largement s'articuler autour d'un budget de la zone euro qui pourrait absorber une part des chocs sur le revenu primaire des États ; il fonctionnerait largement sur la base de règles. Elle est en revanche centrale dans la conception française qui met en avant le besoin de décisions discrétionnaires. L'expérience a amplement montré que la simple coordination entre gouvernements indépendants échouait à produire cette capacité de décision. Si l'on veut que la zone euro soit gouvernée, il faut accepter de lui déléguer des responsabilités délimitées et la doter d'une instance exécutive capable de les exercer.

Il faut donc, pour clarifier les options, aller au bout de la logique du modèle coopératif pour définir de manière pérenne à qui devraient revenir les fonctions exécutives et les fonctions de contrôle. Les premières pourraient être exercées en répliquant dans le domaine économique le modèle adopté pour les Affaires étrangères et en confiant à la même personne le rôle de commissaire aux affaires économiques et celui de président de l'Eurogroupe ; ou bien, selon un autre schéma, en créant pour celui-ci un poste de président à plein temps (exclusif, donc, d'une responsabilité nationale) et en lui confiant la tâche de chapeauter un Trésor européen. Chacune de ces solutions aurait des avantages

et des inconvénients (dans le détail desquels il n'est pas opportun d'entrer ici)¹. L'important est de choisir une option.

À la question du contrôle démocratique, il est également possible de répondre de deux manières. L'une serait d'adopter la solution fédérale, et de créer une assemblée zone euro au sein du Parlement européen ; elle ne serait cependant pas très satisfaisante, car étrangère à la logique coopérative. L'autre serait de créer une assemblée parlementaire de la zone euro constituée à partir des parlements nationaux². Elle serait conceptuellement plus satisfaisante, mais demanderait pour être praticable que les parlements nationaux acceptent de se dessaisir de pouvoirs au profit de cette nouvelle assemblée parlementaire. Aucune des deux solutions n'est pleinement convaincante, et c'est là le principal problème du modèle coopératif.

La clarification, on le voit, ne va pas de soi. Elle doit être menée à bien, pour déterminer si le modèle coopératif peut déboucher sur une construction pérenne ou s'il doit surtout être regardé comme un modèle de transition qui permettra d'expérimenter des formes de gestion en commun des interdépendances.

Cet effort conceptuel n'est cependant pas exclusif de réformes plus spécifiques. Deux particulièrement contribueraient à renforcer la zone euro : la transformation du Mécanisme européen de stabilité (MES) en Fonds monétaire européen et l'élargissement du mandat de la BCE à la stabilité économique et financière.

Il faut donc :

Élaborer un modèle cohérent d'intégration et de gouvernance de la zone euro

Ce modèle doit garantir à la fois fermeté de la gouvernance et responsabilité démocratique. La France sera d'autant mieux en mesure de négocier avec ses partenaires qu'elle aura elle-même déterminé comment le modèle de coopération institutionnalisée, dont elle est porteuse, peut déboucher sur un système de gouvernance complet, robuste et légitime.

Transformer le Mécanisme européen de stabilité en Fonds monétaire européen

Le Mécanisme européen de stabilité (MES) créé pour aider les pays de la zone euro en difficulté est aujourd'hui le bras financier de l'Eurogroupe, mais il ne dispose pas en propre de capacités de négociation et de monitoring. Celles-ci sont exercées par la Commission, sans cependant qu'elle en assume la responsabilité politique puisque

(1) La première option impliquerait de retirer au commissaire les fonctions de surveillance, qui pourraient être confiées à un Conseil budgétaire indépendant. La deuxième nécessiterait d'organiser la dualité entre Commission et présidence de l'Eurogroupe, notamment en matière de représentation externe.

(2) Cette approche a été régulièrement proposée, récemment encore par un groupe d'économistes et de politistes animé par Thomas Piketty et Pierre Rosanvallon. Voir « Manifeste pour une union politique de l'euro », *Le Monde*, 17 février 2014.

toutes les décisions relèvent de l'Eurogroupe. La transformation du MES en Fonds monétaire européen doterait la zone euro d'un des piliers d'un futur Trésor européen.

Compléter le mandat de la BCE pour y inscrire la stabilité financière

Au nom de la stabilité financière et de l'intégrité de la zone euro, la BCE a pris dans la crise des initiatives de grande ampleur. Parallèlement, la stabilité financière devient dans tous les pays financièrement développés une responsabilité majeure de la banque centrale, qui nécessite une gouvernance spécifique et des procédures particulières de reddition des comptes. Élargir le mandat de la BCE, dans le respect de la primauté de la stabilité des prix, permettrait d'asseoir la légitimité de son nouveau rôle.

Faire de l'Europe un acteur international de poids

Lorsqu'on les interroge sur la raison d'être de l'Union européenne, les Français citent souvent la capacité d'action extérieure. Pour influer sur les règles du jeu mondiales, contribuer à la résolution des problèmes globaux ou simplement se faire entendre des grandes puissances, la dimension de l'Europe est à leurs yeux un atout. À l'unisson de ce sentiment, les dirigeants français évoquent quant à eux régulièrement l'Europe puissance.

De fait, l'Union est un acteur international. En matière de commerce, de régulation financière, d'environnement, de concurrence, c'est elle qui négocie ou agit. Elle est l'un des trois ou quatre acteurs clés en matière monétaire et l'un des quatre ou cinq dans les négociations commerciales multilatérales ; les normes qu'elle a fixées pour son marché intérieur sont souvent devenues mondiales, et elle a, au nom de la concurrence, bloqué des fusions entre entreprises géantes américaines. Elle est aujourd'hui engagée dans des négociations internationales d'ampleur avec les États-Unis et les puissantes émergentes.

Cependant, l'Europe est passée du statut de créancier à celui de principal récipiendaire de l'assistance internationale du FMI et sa performance économique la fragilise. À l'horizon de dix ans, son poids dans les organisations multilatérales est amené à décroître rapidement et elle peut, si elle n'y prend garde, être marginalisée par la prédominance du tête-à-tête sino-américain et la montée des pays émergents. Il importe donc de :

Prendre appui sur le marché intérieur et la politique de la concurrence pour demeurer un acteur majeur de la normalisation internationale

La taille du marché européen est encore un atout considérable. L'Union européenne ne peut plus espérer fixer les normes mondiales, mais elle peut, si elle sait s'appuyer sur le marché intérieur, éviter de devoir subir des normes fixées par d'autres.

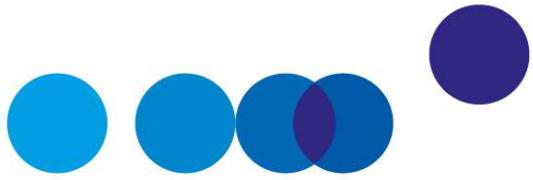
Bâtir la représentation externe unifiée de la zone euro

Acquérir le statut de monnaie internationale suppose de remplir un certain nombre de conditions juridiques, politiques, économiques et financières auxquelles très peu de pays sont en mesure de satisfaire. C'est beaucoup plus difficile que de produire des

biens manufacturés. En créant sa monnaie, l’Europe a donné à notre continent l’instrument d’une existence monétaire face au dollar et, d’ici dix ans, face à l’ascension du renminbi chinois. Cet acquis est pour elle le gage d’un rôle international maintenu mais pour que ce projet se réalise pleinement, il est temps de concrétiser l’ambition d’une représentation unifiée de la zone euro dans les instances économiques et financières internationales. Avec le Fonds monétaire européen, ce pourrait être un deuxième pilier du Trésor européen à construire.

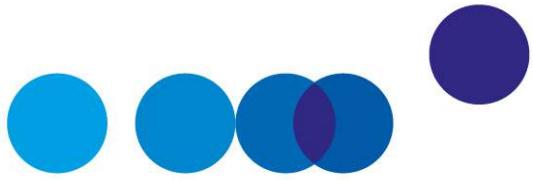
La France dans dix ans LES INDICATEURS D’UNE EUROPE FORCE D’ENTRAÎNEMENT

- ***Faire converger les taux de chômage nationaux dans l’Union européenne.*** Début 2014, le taux de chômage s’établissait à 12 % dans la zone euro et dans l’Union européenne – 26 millions de personnes dans l’UE-28, 19 millions dans la zone euro. Ce taux recouvre une grande disparité entre les pays membres (Autriche et Allemagne autour de 5 %, contre 28 % en Grèce et près de 26 % en Espagne). Non seulement les taux de chômage sont très différents entre les pays membres, mais des dynamiques divergentes persistent. Pour 2025, l’objectif est une convergence de tous les pays membres vers un haut niveau d’emploi. Concrètement, il s’agit de réduire de moitié la dispersion des taux de chômage entre les pays de l’UE-28 par rapport à la situation de 2013, en tendant vers l’objectif d’une moyenne de long terme autour de 7 % pour l’ensemble de la population en âge de travailler. Parallèlement, il faut viser une reprise de l’amélioration généralisée du taux d’emploi. En 2012, autour de 68 % des personnes de la tranche d’âge 20-64 ans étaient en emploi dans l’Union européenne et dans la zone euro. Ce taux culmine au-dessus de 75 % en Autriche et dans les pays nordiques, alors qu’il plafonne à 55 % en Grèce ou en Croatie. Gagner 1 % d’emploi tous les deux ou trois ans permettrait d’atteindre une moyenne supérieure à 70 % en dix ans.
- ***Faire converger les conditions de financement qui prévalent dans les pays membres de la zone euro.*** La fragmentation financière de la zone euro se mesure notamment par la très forte dispersion des taux d’intérêt applicables selon les pays : ils variaient de 4,2 % à 6,2 % pour les entreprises et de 1,9 % à 4,6 % pour les particuliers au début 2014. Si une certaine dispersion est inévitable en raison de l’hétérogénéité des systèmes bancaires et de la disparité des niveaux de risques, la situation actuelle est en contradiction avec le principe d’une monnaie commune. L’objectif est de ramener la dispersion des taux d’intérêt des prêts aux entreprises non financières et celle des taux d’intérêts hypothécaires accordés aux ménages à moins de 20 % (une différence maximale d’environ +/−1 %, pour des taux d’intérêt de 4 %).



QUATRIÈME PARTIE

UN CHEMIN



CHAPITRE 14

LA STRATÉGIE

Les propositions de ce rapport ne constituent pas un catalogue de mesures « clés en main ». Ce n'est pas ainsi que se construisent les mutations réussies. À partir d'une objectivation des constats, les termes de quelques choix essentiels auxquels la société française fait face ont été posés. Des objectifs visant à dessiner une perspective à dix ans ont ensuite été proposés et pour chacun, des indicateurs de résultat et des leviers d'action ont été identifiés. De cet exposé ne découle cependant pas mécaniquement un programme de mesures législatives ou réglementaires qu'il suffirait de mettre en œuvre méticuleusement pour réussir. Il faut fixer des priorités, choisir à quel rythme aller, impliquer une série d'acteurs. L'objet de ce chapitre est de proposer des pistes et des indications de méthode pour la construction d'une stratégie.

À cette fin, la première partie réexamine la cohérence des objectifs. La deuxième porte sur l'ordonnancement des chantiers dans le temps. La troisième examine le rôle des acteurs : l'État bien sûr, mais aussi les acteurs sociaux, les entreprises, la société civile, et les citoyens eux-mêmes ; elle propose aussi des indications de méthode sur la concertation et le débat citoyen.

Faut-il choisir entre les objectifs ?

En raison de la commande à laquelle il répond, le rapport couvre un champ large : il traite de questions institutionnelles, d'enjeux de société, de politiques économiques, sociales ou environnementales, de France et d'Europe. On pourrait, à bon droit, vouloir concentrer l'effort sur certaines catégories d'objectifs, par exemple écarter le politique au profit de l'économique, préférer ce dernier au social (ou l'inverse), ou bien choisir le national au détriment de l'europeen. Ce n'est cependant pas la conclusion à laquelle conduisent les analyses développées dans ces pages. À court terme, il est certes nécessaire de hiérarchiser les priorités. Mais à moyen terme, la complémentarité entre les différents objectifs est forte. Les dilemmes recensés au chapitre 5 contribuent tous à nous entraver. Ils sont interdépendants les uns des autres. Il faut donc agir sur l'ensemble.

Afin de bien engager une mutation dont il ne faut pas se cacher qu'elle demandera à tous des efforts, il importe de rassembler la collectivité nationale et, pour cela, de revivifier sa démocratie et de rénover ses institutions politiques. Entreprendre une transformation économique et sociale sans conduire parallèlement une rénovation politique donnerait

d'ailleurs un singulier signal : celui que les élites dirigeantes s'exonèrent des épreuves et des contraintes auxquelles elles invitent le pays. Quant à l'efficacité, elle appelle davantage de clarté sur les responsabilités des différents acteurs publics. Les réformes visant à reconstruire une démocratie de la confiance sont donc essentielles.

À écouter certains, la France devrait choisir entre faire prospérer son économie et préserver son modèle social. C'est un faux dilemme. Mettre en avant l'investissement dans le développement des enfants, la personnalisation des politiques sociales, l'emploi, le travail et le logement, ce n'est pas entretenir des illusions ou négliger les impératifs économiques. C'est mettre l'accent sur des transformations porteuses à la fois d'équité, de protection et d'efficacité. Nous n'avons pas à renoncer aux choix collectifs qui sous-tendent notre modèle, mais il nous faut les réincarner dans des institutions capables de servir les mêmes buts avec plus d'efficacité et plus d'effectivité. Ces transformations seront, par nature, lentes à mettre en place et plus encore à produire leurs effets : par exemple, changer d'ici dix ans le mode de garde des jeunes enfants ne se traduira en baisse du décrochage scolaire que dans quinze ou vingt ans et ne produira d'effets économiques substantiels que dans trente ans. Raison de plus pour que la direction soit précocement et fermement indiquée.

Le choix d'un développement soutenable, dans toutes ses dimensions, relève à la fois des contraintes et des finalités. L'horizon, ici, peut paraître lointain. Les Français sont à la fois conscients de ce qu'il n'est pas possible de fonder leur prospérité sur l'accumulation d'un passif environnemental et financier, et tentés de repousser sans cesse l'heure des décisions au motif que la catastrophe ne serait pas imminente. Le but n'est pas de précipiter les échéances, mais d'imprimer à tous nos comportements la préoccupation du long terme et le souci du bien-être des prochaines générations. Le faire explicitement, par des choix délibérés et raisonnés, et en créant les mécanismes qui permettront la stabilité de nos orientations dans le temps, sera aussi une forme d'appropriation de son avenir par la société française. C'est si nous y parvenons que nous pourrons reconstruire autour d'un projet de développement les consensus qui nous font aujourd'hui défaut.

Comme cela a été indiqué d'emblée, c'est sur le terrain économique que nous avons décroché des pays comparables, c'est dans ce domaine qu'il nous faut engager les efforts les plus urgents. Il ne s'agit pas seulement de compétitivité, même si celle-ci doit impérativement être redressée, il s'agit aussi de reconstruire une économie qui offre aux hommes et aux femmes de ce pays – singulièrement aux jeunes – un emploi et des opportunités à la mesure de leurs talents et de leurs compétences, de retrouver cette capacité à inventer le monde de demain qui a longtemps caractérisé la France, de faire de nos métropoles les vecteurs du développement de l'ensemble des territoires. En ce domaine, l'urgence commande d'amplifier et de démultiplier les efforts engagés. Chaque jour qui voit disparaître des entreprises ou s'exiler des talents rend en effet la tâche un peu plus ardue encore.

L'Europe enfin est une dimension nécessaire de notre stratégie de redressement. Parce qu'elle a mobilisé beaucoup de l'énergie politique de ses dirigeants ces dernières années, parce qu'elle fait l'objet de controverses, parce que l'Union européenne met du temps à

décider et que sa temporalité paraît déconnectée de la nôtre, il est tentant de s'en détourner provisoirement. Ce serait une grave erreur. D'abord parce que beaucoup des initiatives dont il a été ici question – en matière d'innovation, de croissance, d'environnement, ou dans le domaine social – ont une composante européenne. Mais aussi parce que l'apaisement relatif dont nous bénéficiions doit être mis à profit pour bâtir un édifice plus stable et plus durable, car mieux assuré dans ses fondations. Pour l'heure au moins, le temps des pompiers est derrière nous. Ne laissons pas passer celui des architectes.

Comment séquencer les initiatives ?

S'il faut agir sur l'ensemble des terrains, tout ne peut cependant pas être fait en même temps. Pour quatre raisons principales :

- tout gouvernement dispose d'un capital politique limité. Il ne peut pas l'investir simultanément sur tous les fronts ;
- certaines réformes sont coûteuses pour les finances publiques, or les ressources sont plus que rares ;
- certaines transformations ne porteront vraiment leurs fruits que si elles prennent appui sur d'autres, qui doivent donc logiquement les précéder ;
- des réformes réussies, dont l'impact peut être ressenti et mesuré, ont un effet démonstratif. Elles manifestent que l'effort paie. Il peut donc y avoir motif à procéder par séquences successives et à prendre appui à chaque étape sur les acquis de la phase précédente.

Il faut donc concevoir l'action comme une série d'initiatives ordonnées dans le temps en séquences successives. Mais comment construire une stratégie, c'est-à-dire comment déterminer l'ordre des initiatives et le contenu des séquences ? L'expérience internationale est sur ce point riche d'enseignements. Elle montre qu'il ne faut pas fixer les choix au hasard des opportunités politiques, mais que les stratégies réussies s'appuient sur un ordonnancement réfléchi des actions, en sorte d'en garantir l'efficacité et l'équité.

En fonction du délai d'action des mesures envisagées, quatre types d'approches sont possibles :

1. Commencer par les actions à *caractère critique*, c'est-à-dire celles dont le rendement immédiat au regard des objectifs principaux est le plus élevé dans un contexte particulier. Cela conduit, par exemple, à mettre l'accent sur les réformes susceptibles de débloquer la dépense des ménages et des entreprises dans un contexte d'insuffisance de la demande, ou encore sur les actions à même de faire baisser les prix dans un contexte d'insuffisance de la compétitivité. Il importe à cet égard de noter que le caractère plus ou moins critique d'une réforme dépend du contexte économique et social dans lequel elle prend place. Une réforme peut par exemple être très efficace en situation de tension inflationniste et très inefficace en situation de

chômage de masse. On ne peut pas choisir les réformes sur étagère, il importe de les sélectionner sur la base d'une analyse du contexte dans lequel elles vont prendre place (voir encadré).

2. Engager en premier les actions à *caractère générique*, celles qui, par leurs effets d'entraînement, vont créer les conditions du succès dans d'autres domaines. Ces effets d'entraînement peuvent être de nature économique : un exemple classique est qu'il ne faut pas libéraliser un secteur réglementé sans y avoir institué les conditions de la concurrence, car cela n'aboutit en général qu'à créer des rentes au bénéfice des actionnaires des entreprises concernées. Ils peuvent aussi être de nature politique : par exemple, les réformes de gouvernance doivent généralement précéder les réformes de substance, pour faire en sorte que le changement soit bien piloté.
3. Prendre d'abord les mesures à *longue portée*, qui mettront le plus temps à exercer leurs effets. L'horizon temporel auquel les décisions prises portent fruit est très variable. Certaines sont d'effet immédiat, mais celles prises dans le domaine de l'éducation, de l'innovation ou des infrastructures n'auront d'impact mesurable que dans dix ou vingt ans.
4. Démarrer par des *réformes de consensus*, c'est-à-dire acceptables et dont les effets sont les plus immédiatement perceptibles, en vue de créer un climat favorable pour des actions ultérieures. Cela conduit à sélectionner les réformes non pour leur efficacité, mais d'abord pour leur capacité à créer de la confiance.

LE CHOIX D'UNE STRATÉGIE DE RÉFORME

- La stratégie de mise en œuvre des réformes peut s'appuyer sur la démarche de Hausman, Rodrik et Velasco (2006)¹. Leur méthode concerne spécifiquement les stratégies de croissance des pays en développement, mais les concepts utilisés peuvent utilement se généraliser à tout objectif de politique publique clairement défini, à tout stade de développement.
- L'hypothèse de départ est qu'il est impossible de connaître la liste de toutes les réformes qu'il faudrait mener pour atteindre de manière optimale un objectif donné de politique publique. Par ailleurs, même si cette liste était connue il serait impossible de mettre en œuvre l'ensemble des réformes pour des raisons de complexité et du fait d'un capital politique limité. Tout raisonnement « de premier rang » qui ne prend pas en compte ces contraintes se voit donc *de facto* invalidé par la pratique. En revanche, il semble possible d'identifier l'obstacle le plus important qui empêche d'atteindre un objectif donné et, en remontant ainsi d'obstacle clé en obstacle clé, de déterminer la réforme qu'il faudrait mettre en œuvre immédiatement.

(1) Voir la discussion du chapitre 4 et Hausmann R., Rodrik D. et Velasco A. (2005), *Growth Diagnostics*, mimeo.

- À titre d'exemple, il peut exister plusieurs freins au dynamisme entrepreneurial et à l'investissement privé : des rendements de l'investissement faibles ; une difficulté pour l'entrepreneur de s'approprier les fruits de son effort et de ses investissements ; des financements insuffisants pour de tels investissements. Si l'on considère que le principal obstacle à l'investissement privé est la faiblesse de ses rendements, on est amené à s'interroger sur ce qui fait barrière à des rendements de l'investissement élevés. Est-ce parce que le capital humain est insuffisant, les infrastructures inadaptées, les technologies inadéquates ? Si un capital humain insuffisant apparaît comme l'obstacle primordial, on cherchera alors à en déterminer plus précisément la cause. À chaque fois on identifie ainsi l'obstacle le plus important jusqu'à pouvoir mettre en regard une réforme d'application directe qui permette de le lever.
- Pour prendre un exemple fourni dans ce rapport, l'objectif d'une « économie du mouvement » identifie trois leviers importants : réinvestir dans les compétences ; financer le renouvellement des entreprises ; élargir le socle de notre compétitivité. À ces trois leviers correspondent donc trois obstacles : des compétences insuffisantes ; un financement des entreprises inapte à favoriser leur renouvellement ; une faible compétitivité. Si l'on juge que le principal obstacle à une économie du mouvement est la trop faible compétitivité, on doit alors se demander quels sont les obstacles à une compétitivité élevée : des évolutions salariales décorrélées de celles de la productivité ; une concurrence insuffisante dans les services ; un positionnement inadéquat sur certains secteurs d'exportation ? Cela permet de s'approcher peu à peu de la réforme concrète qui va lever l'obstacle jugé le plus important.
- Une telle démarche est initiée dans ce rapport. Elle nécessite d'être prolongée par des travaux approfondis, analysant les obstacles mis en évidence, et les moyens de les surmonter, et identifiant les réformes les plus bénéfiques au regard d'un objectif particulier.

Pour apprécier ce à quoi aboutiraient des stratégies de ce type, il faut classer les initiatives recensées dans ce rapport en fonction de critères explicites :

- leur *efficacité* au regard des objectifs qu'elles visent, en particulier la croissance, l'emploi et l'amélioration de l'efficacité publique. Cette efficacité peut être immédiate ou à long terme, et elle peut être directe ou indirecte (parce qu'une initiative a des effets d'entraînement positifs dans d'autres domaines) ;
- leur *impact distributif*, que ce soit entre catégories sociales, entre territoires et entre générations ;
- leurs *coûts et bénéfices* financiers, organisationnels ou politiques.

Le Tableau 6 (voir *infra*) fournit, au regard de ces différents critères, une évaluation des actions associées à chacun des grands objectifs de ce rapport. Un certain nombre d'éléments saillants en ressortent.

Il ne se trouve pas d'actions critiques – et donc, susceptibles d'effets positifs et rapides – qui ne soient pas opérationnellement difficiles ou politiquement coûteuses (le contraire, à vrai dire, eût été surprenant). Les actions les plus prometteuses, qui relèvent des rubriques « une économie du mouvement » et « un modèle social lisible et inclusif », sont dans l'ensemble favorables (et complémentaires les unes des autres) en ce qui concerne les effets distributifs et elles sont relativement peu coûteuses financièrement, mais les entreprendre ne va pas sans difficultés : nombre d'entre elles seront complexes à mettre en œuvre, et parce qu'elles ne font pas nécessairement consensus, elles sont également consommatrices de capital politique.

Les réformes à caractère générique (comme celles qui relèvent des rubriques « une démocratie de la confiance », « un État entreprenant et économique », « une société décloisonnée » et « une Europe force d'entraînement ») sont dans l'ensemble favorables à la justice dans ses différentes dimensions, et elles sont neutres ou positives pour les finances publiques. En revanche, elles n'ont, par nature, pas d'effets positifs immédiats, et certaines d'entre elles peuvent être elles aussi opérationnellement complexes ou politiquement coûteuses.

Les actions à longue portée qui relèvent des rubriques « une égalité républicaine effective » et « un développement responsable » ont en commun d'avoir un faible impact immédiat mais d'être importantes à plus longue échéance. Leurs effets distributifs sont généralement positifs à moyen terme, notamment bien sûr pour l'équité entre générations, mais aussi d'un point de vue social ou territorial. En revanche, les premières sont budgétairement coûteuses (en raison de l'investissement social qu'elles requièrent) et les secondes politiquement délicates (en raison notamment de l'impact sur les revenus de la fiscalité environnementale). Pour cette raison, elles ne font pas toutes consensus.

Enfin, les réformes de consensus, notamment celles qui touchent à l'égalité républicaine, sont budgétairement onéreuses.

L'analyse débouche ainsi sur une conclusion inconfortable : on ne peut guère concevoir de programme de transformation qui soit à la fois consensuel, peu coûteux, favorable à l'équité et susceptible d'effets immédiats. Dans ces conditions, tout gouvernement disposant d'un capital politique limité et soumis à une contrainte financière serrée est confronté à des choix difficiles.

Il y aurait une certaine logique à privilégier les réformes génériques, puisqu'il est attendu d'elles qu'elles créent un cadre favorable à des actions ultérieures. Cela relèverait d'un gradualisme raisonné. Dans le contexte économique et social difficile où se trouve la France, nous n'en avons cependant plus le temps. Le pays ne comprendrait pas que le gouvernement se détourne des urgences économiques et de l'emploi.

Une priorité aux seules actions à longue portée se heurterait aux mêmes objections : certes, le redressement est une œuvre de longue haleine et il importe, par exemple, d'ouvrir sans délai de nouveaux chantiers dans le domaine de l'éducation ou de la formation professionnelle, mais il ne serait pas concevable d'y sacrifier les impératifs immédiats.

Il est donc tentant de choisir les actions à impact rapide. Appréciée dans la perspective des dix ans, une telle approche ne serait cependant pas optimale : non seulement elle peut être politiquement difficile, mais elle reviendrait à priver les gouvernements futurs, à la fois des effets bénéfiques des réformes que nous avons appelées génériques, et de ceux des réformes à longue portée. Le court-termisme reviendrait à renchérir le coût des réformes futures, faute de les avoir préparées ou entreprises à temps.

Il faut donc panacher, et agir sur l'ensemble des fronts à la fois – et inévitablement de manière plus graduelle que si tout l'accent était mis sur une catégorie de mesures et une seule.

Idéalement, l'ordonnancement des actions devrait se concevoir comme une série de séquences (ou « paquets » de réformes) échelonnées dans le temps qui chacune combinerait des réformes relevant des différentes catégories. Pour être efficace et acceptable, une telle stratégie devrait remplir deux conditions :

- chaque réforme engagée devrait être menée à bien en une seule séquence. Il faut rompre avec cette tradition nationale qui consiste à ouvrir un chantier, à conduire une réforme incomplète, et à remettre la continuation de la réforme à la prochaine mandature. Pour les raisons qui ont été exposées au chapitre 4, c'est un moyen sûr d'être inefficace et de créer de l'insécurité ;
- chaque séquence devrait être conçue en sorte d'être par elle-même juste. Il n'est pas souhaitable de sélectionner les actions sur un seul critère d'efficacité sans se soucier de leurs effets distributifs, ni même de se dire que ces enjeux vont pouvoir être traités dans un deuxième temps. L'équité doit être une préoccupation de tous les instants.

L'approche qui vient d'être esquissée est évidemment présentée ici de manière schématique. En pratique, sa mise en œuvre devrait se fonder sur une analyse beaucoup plus fine. La démarche a cependant une portée plus générale, qui peut utilement inspirer la construction de stratégies de réforme. Elle offre en particulier une lecture de la stratégie du gouvernement, telle que définie dans la déclaration de politique générale du Premier ministre du 8 avril 2014. Pour ne prendre que trois exemples :

- les mesures de baisse des prélèvements adoptées dans la foulée du rapport Gallois et prolongées par le Pacte de responsabilité et de solidarité ont à l'évidence un caractère critique. On peut en attendre des effets rapides sur la compétitivité, l'investissement et l'emploi et c'est pour cela qu'elles ont été privilégiées. Mais comme l'a indiqué ce rapport, le risque de mesures de ce type est que leurs effets se dissipent au fil du temps. Le relais devra donc être pris par des actions économiques

et sociales plus structurelles porteuses d'effets pérennes, pour lesquelles ce rapport a donné un certain nombre de pistes ;

- lorsqu'elles visent à accroître l'efficacité de la sphère publique et à mieux cibler les transferts, les économies de dépenses publiques ont à l'inverse surtout des effets à longue portée (même si elles ont aussi des effets immédiats de réduction du déficit). Les 50 milliards d'économies annoncés vont donner une forte impulsion à un mouvement de modernisation qui devra se poursuivre au-delà de 2017 pour que l'efficacité de la dépense publique française se rapproche des meilleurs de nos partenaires. Il ne s'agit pas de réduire la dépense par principe ou de revenir sur des choix collectifs qui peuvent différer de ceux de nos voisins, mais de s'assurer qu'ils sont servis par un État économe ;
- la réforme annoncée de l'organisation territoriale a un caractère générique. Elle vise à créer les conditions d'une plus grande lisibilité démocratique, d'une plus grande responsabilité des différentes collectivités et d'une plus grande efficacité de l'action publique. Il a été souligné dans ce rapport que la réduction du nombre de régions et leur adossement à des pôles d'entraînement urbains étaient la condition de la construction d'une nouvelle économie politique de la croissance à la fois appuyée sur la force motrice des métropoles et soucieuse d'équilibre dans la répartition du revenu. Typiquement, une mesure de ce type ne peut avoir d'effets économiques marquants qu'à l'horizon d'une décennie ou même au-delà. C'est ce qui justifie de l'entreprendre sans délai.

Tableau 6 – Effets attendus des actions proposées dans ce rapport (résumé)

| | Efficacité | | | Impacts distributifs | | | Coûts et bénéfices | | |
|-----------------------------------|------------|--------------|-----------|----------------------------|----------------------|------------------------|--------------------|------------|-----------|
| | Immédiate | À long terme | Indirecte | Égalité et justice sociale | Égalité territoriale | Équité générationnelle | Finances publiques | Complexité | Consensus |
| Démocratie de la confiance | | | ■ | | | | ■ | | |
| Égalité républicaine | | ■ | | ■ | | | ■ | | ■ |
| État entreprenant et économe | | ■ | | ■ | | | ■ | | ■ |
| Développement responsable | ■ | ■ | | | | | ■ | | ■ |
| Société décloisonnée | | ■ | ■ | ■ | | | | | ■ |
| Économie du mouvement | ■ | ■ | | | | | | | ■ |
| Modèle social lisible et inclusif | ■ | ■ | | ■ | | | ■ | ■ | |
| Europe force d'entraînement | | ■ | ■ | | | | | | ■ |

Favorable
 Modérément favorable
 Modérément défavorable
 Défavorable

Source : France Stratégie

Comment mobiliser les acteurs ?

Nombre des transformations discutées dans ce rapport supposent un changement profond des comportements. C'est le cas, pour prendre trois exemples parmi d'autres, de la lutte contre les discriminations dans l'emploi ou le logement, du réinvestissement éducatif, ou de l'adoption de modes de consommation plus sobres. À chaque fois, il s'agit d'infléchir des millions ou même des milliards de décisions individuelles, et cette inflexion sera d'autant plus forte qu'émergeront de nouvelles normes sociales que les Français tiendront pour appropriées et justes.

L'impulsion pour une telle entreprise devra certainement venir de l'État. Il lui appartient de donner le tempo et de fixer les priorités. Mais elle ne pourra se résumer à une série de décrets. Il faudra que changent les représentations et les aspirations qui gouvernent les comportements, que la société s'approprie une nouvelle image d'elle-même et de son futur. Un réinvestissement éducatif, par exemple, suppose à l'évidence une action publique déterminée pour améliorer l'offre de formation et accompagner les parcours individuels. Mais il ne pourra se concrétiser qu'à travers des myriades de décisions – celles des enseignants, des parents, des jeunes, des employeurs ou des salariés.

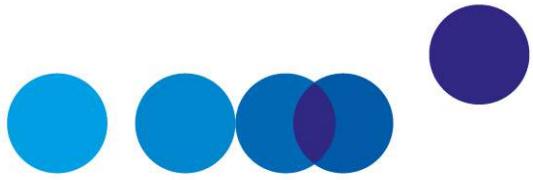
Ce n'est que si la nation reconnaît la validité de l'objectif et le fait sien que les transformations dont il a été ici question verront le jour. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé dans la plupart des pays qui ont réussi leur mutation : l'identification des questions et l'appropriation des objectifs par les acteurs économiques et sociaux, voire par la société tout entière, ont été essentielles. En France même, il en a été ainsi lors des grandes mutations que nous nous rappelons avec fierté : la modernisation de l'après-guerre, la décentralisation des années 1980, l'effort éducatif des années 1990 ont mobilisé bien au-delà des exécutants directs de la décision publique.

Pour impliquer une société tout entière, deux ingrédients sont indispensables. Le premier est le *débat*. Celui-ci doit d'abord prendre la forme de la concertation avec les partenaires sociaux et celle de la délibération avec les acteurs de la société civile, les élus nationaux et territoriaux, et les acteurs économiques. Certes, les débats divisent autant qu'ils rassemblent. Cependant les acteurs sociaux et ceux de la société civile ont déjà construit des coalitions de progrès en passant par-dessus leurs oppositions pour se retrouver dans une projection vers l'avenir. Ces débats devront naturellement associer les corps intermédiaires qui seront au premier rang pour la conduite et l'accompagnement des réformes. Mais ils devront viser plus large et impliquer directement les citoyens. C'est à cette condition aussi que cette projection vers l'avenir pourra faire l'objet d'une large appropriation.

Peut-il y avoir place pour des démarches transpartisanes ? On l'a dit, l'horizon décennal n'est pas celui d'une coalition, mais celui du pays. Nombre des orientations ici proposées n'auront de chance de conduire à un résultat que si elles sont poursuivies dans la durée. En Europe, de nombreux pays sont aujourd'hui gouvernés par des coalitions. Nous n'avons ni les institutions ni la pratique de tels accords, mais cela n'interdit pas de s'attacher à déterminer ce sur quoi différents camps politiques peuvent se retrouver, et ce sur quoi ils se séparent.

Il ne faut pas nécessairement viser le consensus. Il n'en est d'ailleurs pas besoin : chacun peut, par rapport aux questions posées, conserver son point de vue et ses préférences. Mais il importe au moins d'objectiver des éléments fondamentaux de diagnostic, et de partager quelques orientations générales. Cela suppose l'identification des questions que chacun accepte comme légitimes, même si tous ne leur apportent pas les mêmes réponses, et le dessin d'orientations que chacun reconnaît comme fondées, même si tous ne peignent pas l'avenir aux mêmes couleurs. On peut, par exemple, se retrouver autour de l'idée qu'il faut redonner aux services publics des priorités claires et la capacité de les atteindre, sans nécessairement s'accorder sur ces priorités.

C'est là qu'intervient le second ingrédient indispensable à une implication raisonnée des acteurs sociaux et des citoyens : *l'évaluation*. Pour convaincre un pays habitué à ce que tout vienne « d'en haut » mais où, à force de défiance envers les élites, le corps social balance entre passivité, désespérance et révolte, il n'y a pas de meilleur moyen que d'objectiver les constats et de conduire, de manière rigoureuse, des expérimentations. Une mise en œuvre à large échelle des propositions rassemblées au chapitre 8 permettrait de nourrir un débat public de qualité et d'améliorer substantiellement les politiques publiques.



CONCLUSION

Pourquoi tenter de déchiffrer l'avenir, quand les difficultés quotidiennes sont aussi pressantes ? Pourquoi se demander où nous serons dans dix ans, quand demain est déjà si incertain ? Parce que le détour par le futur permet de mieux affronter les défis du présent.

Il peut paraître illusoire de se projeter en 2025. Les incertitudes géopolitiques abondent. Et dix ans est une éternité à l'âge du numérique : il y a dix ans, Facebook ou Twitter n'existaient pas, et Apple ne vendait pas de téléphones.

À d'autres égards, pourtant, dix ans n'est pas un horizon lointain. La plupart des jeunes qui chercheront leur premier emploi en 2025 sont déjà au collège. La plupart des modèles de train, d'avion ou d'automobile qui circuleront à cette date ont déjà passé le stade du prototype. L'immense majorité des institutions qui organiseront notre vivre ensemble existe déjà.

Adopter une perspective décennale, ce n'est donc pas spéculer sur l'inconnu. C'est tenter de jauger les incertitudes et de prendre la mesure des changements à venir. Mais c'est aussi aborder autrement les questions du présent et, surtout, c'est se donner les moyens de résoudre des problèmes qui paraissent aujourd'hui insolubles.

Raisonner à dix ans implique d'abord de séparer l'essentiel de l'accessoire et le permanent du conjoncturel. Cela conduit, nécessairement, à se concentrer sur les grands enjeux, à envisager les grandes mutations, celles du monde comme celles qui affectent la société et l'économie françaises.

Raisonner à dix ans conduit également à prendre du champ par rapport à l'approche technocratique des politiques publiques. Ce qui compte à cet horizon, ce n'est pas le paramétrage précis de telle ou telle réforme, ce sont la clarté et la cohérence des orientations d'ensemble.

Raisonner à dix ans invite ensuite à envisager la construction de l'avenir comme un investissement, c'est-à-dire comme un effort qui, s'il est poursuivi avec méthode et persévérance, produira des résultats. Beaucoup de nos difficultés sont sans remède dans l'instant, mais parfaitement surmontables si nous prenons le temps de nous doter des moyens institutionnels, économiques et humains pour y répondre.

Raisonner à dix ans permet encore de se donner le temps des transitions. Changer brutalement de repères et de conventions est traumatisant, se fixer un but et construire les

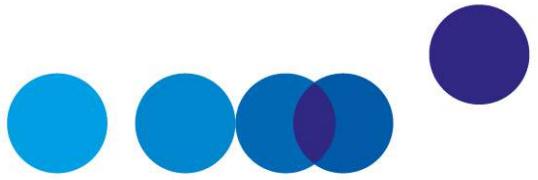
médiations qui permettront de l'atteindre l'est beaucoup moins. Une fois un objectif arrêté, il faut penser le chemin, pas forcément rectiligne, qui y conduit le plus sûrement.

Raisonner à dix ans incite enfin à construire des consensus. Dans les pays démocratiques, l'horizon décennal n'est pas celui d'une coalition politique, mais celui de la société prise dans son ensemble.

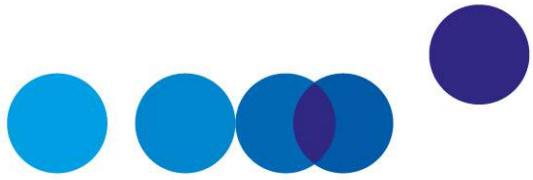
Pour toutes ces raisons, on est naturellement plus ambitieux lorsqu'on envisage les dix années à venir que lorsqu'on se limite aux deux ou trois prochaines.

Or la France a besoin de se donner des grandes ambitions. Les analyses de ce rapport, les enquêtes qui ont été effectuées pour le préparer et, plus encore, les très nombreux échanges auxquels a donné lieu son élaboration ont démontré la nécessité de changements profonds. Ils ont aussi montré que les Français étaient sans illusions sur l'état de leur pays et aspiraient à ce qu'il retrouve le goût des lendemains.

Ce rapport se veut une contribution à cette vaste entreprise.



ANNEXES



LES COHÉRENCES

Les objectifs proposés dans ce rapport définissent un cap, des leviers permettant de les atteindre ont été identifiés et l'économie politique de la transformation et son séquençage ont été analysés. Reste la question des cohérences quantitatives et qualitatives : quelle croissance ? quelle évolution de l'emploi ? quelle trajectoire pour les finances publiques ? S'il ne peut s'agir de donner ici une traduction quantitative complète et détaillée des évolutions proposées, il est utile de préciser certains ordres de grandeur.

Scénarios de croissance

Depuis 2008, le niveau de production potentielle des pays avancés et leur capacité de croissance à moyen terme ont fait l'objet d'incessantes révisions à la baisse. Tant la question de court terme des capacités productives disponibles pour répondre à une éventuelle expansion de la demande (ce que les techniciens appellent l'écart de production ou *output gap*) que la question de moyen terme du rythme de la croissance potentielle font débat parmi les économistes. Elles demeurent un sujet d'incertitude majeur pour la politique économique et la programmation des finances publiques¹.

Pour l'immédiat, le débat porte sur la part du terrain perdu ces dernières années qu'il est encore possible de rattraper en dépassant temporairement le rythme de croissance potentielle. Le PIB, qui a tout juste retrouvé fin 2013 le niveau de l'été 2008, et se situe nettement en-dessous du niveau de la production potentielle, qui a continué de progresser depuis cinq ans même si c'est à un rythme ralenti. Cependant les avis divergent quant à l'ampleur de l'écart entre l'un et l'autre : celui-ci serait de 2,5 % en 2014 selon la Commission européenne, 2,4 % pour le FMI et 3,3 % dans le programme de stabilité français.

Pour le moyen terme, l'incertitude porte avant tout sur le progrès technique et sur sa diffusion, qui peuvent être résumés par la croissance de la productivité globale des facteurs (PGF). Le débat sur les perspectives d'évolution de la PGF n'est pas tranché. Pour certains, la diffusion non achevée en France de la première vague technologique portée par les technologies de l'information et de la communication (TIC) conjuguée à l'arrivée d'une seconde vague (puces 3D, intelligence artificielle, internet des objets) permet d'entrevoir une amélioration sensible de la productivité globale des facteurs au cours des prochaines années. Pour d'autres, au contraire, les effets durables de la crise conjugués à

(1) Voir, pour la France, l'avis du Haut Conseil des finances publiques du 15 avril 2013 et, pour le Royaume-Uni, l'*Economic and Fiscal Outlook* de mars 2014 préparé par l'*Office for Budget Responsibility*.

un ralentissement tendanciel du progrès technique au fil des décennies entraîneront au cours des prochaines années une croissance moins forte de la PGF.

Sur cette base, différents scénarios d'évolution sont généralement distingués (voir *infra* Graphique 10).

- Selon le premier type de scénario, la crise aura en définitive un effet ponctuel à la fois sur le niveau et sur la tendance de croissance du PIB, qui retrouvera à terme le niveau qu'il aurait eu en l'absence de crise. C'est très largement ce qui s'est passé pour les économies émergentes après le choc de 2009 (voir chapitre 5), mais ce scénario n'est plus guère vraisemblable pour la France comme pour la plupart des économies européennes. Un tel scénario n'est pas retenu ici.
- Selon le deuxième type de scénario, la crise aura un effet durable sur le *niveau* du PIB, mais la *croissance* de celui-ci retrouvera son rythme antérieur à la crise (la Suède y est parvenue après la crise financière du début des années 1990 ; il n'est pas exclu qu'elle réédite cette performance). C'était initialement le scénario privilégié par la plupart des experts. La médiocre performance de ces dernières années a jeté le doute sur sa vraisemblance. Néanmoins, si la France sait s'approprier le progrès technique aujourd'hui disponible et mener à bien les transformations que demande son adoption, elle pourrait bénéficier au cours des prochaines années à la fois d'un ratrappage de son retard dans la diffusion de la première vague technologique liée aux technologies de l'information et des effets rapides de la seconde vague qui s'annonce. Le scénario dit « haut » correspond à une telle hypothèse.
- Selon le troisième type de scénario, la crise aura eu à la fois un effet de choc sur le niveau du PIB et un effet durable sur la tendance de croissance (ce fut le cas du Japon au début des années 1990). C'est un scénario qui peut lui-même se décliner quantitativement en différentes versions, allant d'un scénario prudent à un scénario bas, « à l'italienne » où les gains de productivité globale des facteurs seraient durablement nuls et la croissance du PIB par tête extrêmement faible.

Les contributions au débat « Quelle France dans dix ans ? » illustrent bien ces questions et la difficulté à distinguer les évolutions structurelles relatives au progrès technique de celles liées à la crise¹. Face à cette incertitude, il convient d'être prudent, afin d'éviter de gager nos décisions sur une croissance qui ne serait pas au rendez-vous, mais sans pour autant exclure de nos perspectives, et par là même rendre moins probable, la possibilité d'un rebond plus vigoureux et plus durable qu'on ne l'anticipe aujourd'hui.

(1) Voir Boone L. et Renucci C. (2013), « Quelle croissance pour la France ? » ; Cette G. (2013), « Croissance de la productivité : quelles perspectives pour la France ? » ; Artus P. (2013), « Quelle France dans 10 ans ? » et Passet O. (2013), « La France dans 10 ans : l'évolution de notre modèle productif ». Ces contributions sont disponibles sur le site de France Stratégie.

Quelques éléments quantitatifs permettent de baliser ces débats.

Entre 1983 et 2007, la croissance moyenne a été de 2,1 % par an en France. Elle a toutefois été plus forte entre 1983 et 1989 (2,5 %) qu'entre 1990 et 2007 (2 % environ). L'analyse des contributions respectives des facteurs travail, capital et du progrès technique à ces évolutions montre que c'est le ralentissement du progrès technique, reflété par la productivité globale des facteurs, de près de 2 % à un peu plus de 1 %, qui explique pour l'essentiel cet essoufflement de la croissance. Un tel ralentissement tendanciel de la PGF s'observe dans la plupart des pays développés

Tableau 7 – Décomposition de la croissance en France sur la période 1983-2010

| | Croissance | Contribution du travail | Contribution du capital | Productivité globale des facteurs |
|-----------|------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------------------|
| 1983-2007 | 2,1 % | 0,1 % | 0,6 % | 1,4 % |
| 1983-1989 | 2,5 % | - 0,1 % | 0,6 % | 1,9 % |
| 1990-1999 | 1,9 % | 0,0 % | 0,6 % | 1,2 % |
| 2000-2007 | 2,0 % | 0,2 % | 0,6 % | 1,1 % |

Source : France Stratégie, d'après Cabannes P.-Y., Montaut A. et Pionnier P.-A. (2013), « Évaluer la productivité globale des facteurs : l'apport d'une mesure de la qualité du capital et du travail », L'Économie française, Édition 2013

- En comparaison internationale¹, depuis le début de la crise en 2007, le taux de croissance annuel moyen de la PGF est négatif (- 0,3 %) en France, comparable à celui observé en Allemagne, mais bien inférieur à celui de la zone euro (+ 0,62 %) et des États-Unis (+ 0,55 %).

Sur cette base ont été retenus trois scénarios :

- *Scénario prudent*. Compte tenu de ces tendances passées et des prévisions démographiques, une estimation conservatrice de la croissance de long terme peut être située à environ 1,5 % en moyenne sur les dix ans à venir : cela correspond à l'hypothèse d'une croissance de la PGF de 0,4 % par an. Ce scénario comporte aussi une baisse limitée du taux de chômage, jusque vers 8 %, ce qui correspond aux estimations du chômage d'équilibre avancées par les organisations

(1) Bergeaud A., Cette G. et Lecat R. (2014), « Productivity trends from 1890 to 2012 in advanced countries », *Document de travail*, n° 475, Banque de France.

internationales. Y sont associés des taux d'investissement et d'utilisation des capacités de production proches de leur moyenne sur la période 1990-2007¹.

- **Scénario bas.** Avec une croissance de la PGF de 0,1 % par an, et avec un taux de chômage de 9,5 % en fin de période et des taux d'investissement et d'utilisation des capacités de production inférieurs à leur moyenne sur la période 1990-2007, ce qui traduirait la combinaison d'une médiocrité des perspectives d'offre et d'une persistance de problèmes de demande, la croissance serait d'environ 1 % par an. Ce scénario vise à illustrer le risque d'un cercle vicieux de quasi-stagnation analogue à celui que l'Italie a connu depuis une quinzaine d'années.
- **Scénario haut.** Une croissance plus forte de la PGF, à 0,7 % par an, et une baisse du taux de chômage à 7 %, traduisant des efforts de réduction du chômage structurel, permettrait une croissance de 2 % par an. Qualifier ce scénario de « haut » ne doit pas être interprété comme voulant dire que la croissance ne pourra pas être plus forte, à la fois à court terme, pour absorber l'écart de production qui reste négatif, et à moyen terme, si la PGF, soutenue par les vagues d'innovation, retrouve un rythme de croissance plus proche de ceux observés avant la crise, autour de 1,0 %. Il ne faut pas exclure non plus, sur la base des propositions avancée dans ce rapport, une réduction plus prononcée du chômage.

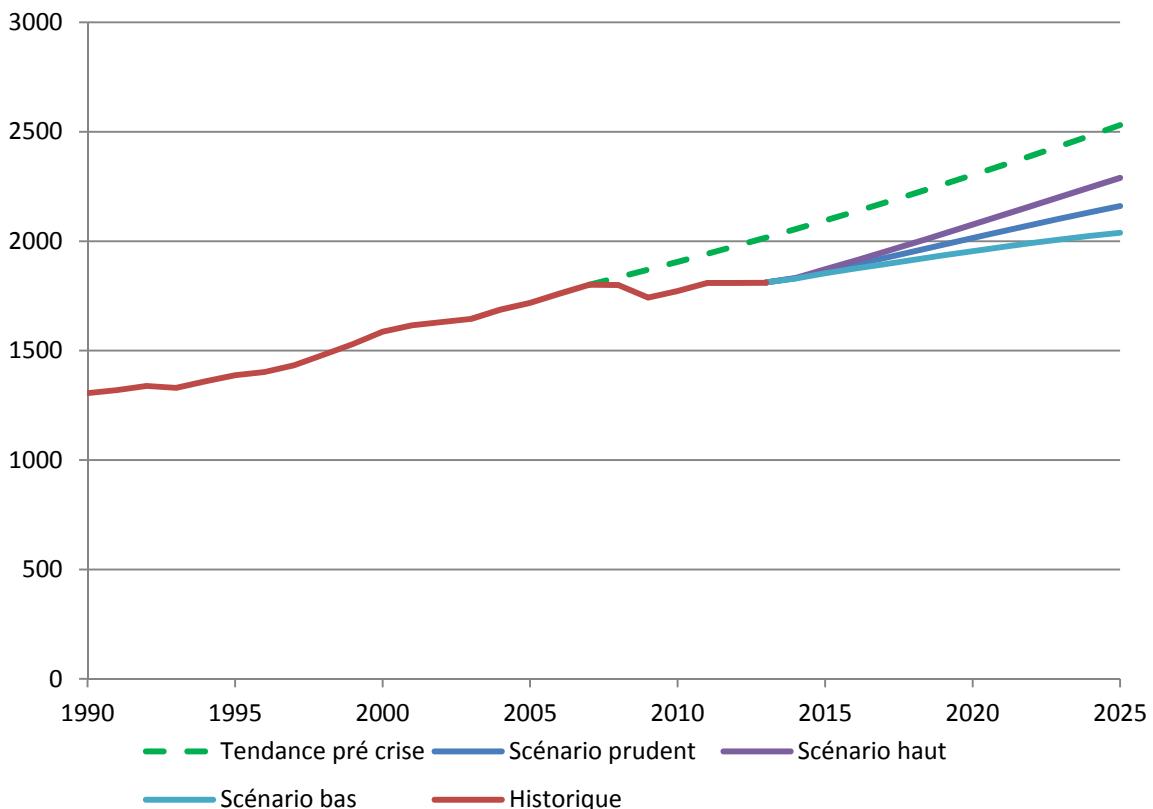
Tableau 8 – Scénarios illustratifs de croissance

| Scénarios | Croissance du PIB | Hypothèses | | | |
|-------------------------|--------------------------|-------------------------|--|-------------------------------------|-------------------------------------|
| | | Taux de chômage en 2025 | Taux d'utilisation des capacités de production en 2025 | Taux d'investissement privé en 2025 | Taux de croissance annuel de la PGF |
| Scénario bas | 1,0 % | 9,5 % | 84 % | 14,5 % | 0,1 % |
| Scénario prudent | 1,5 % | 8 % | 85 % | 15,5 % | 0,4 % |
| Scénario haut | 2,0 % | 7 % | 87 % | 16,5 % | 0,7 % |

Source : France Stratégie

(1) Par rapport aux cinq scénarios utilisés par le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HC-FIPS) pour ses projections à long terme de finances sociales, ce scénario se rapproche du scénario C.

**Graphique 10 – Évolution du PIB de la France en volume
selon les différents scénarios de sortie de crise (en milliards d'euros 2005)**



Source : France Stratégie

Ces projections recoupent les prévisions disponibles, qui situent généralement la croissance entre 1,0 % et 2,0 % : l'OCDE et le FMI prévoient une croissance comprise entre 1,0 % et 2,0 % en France entre 2014 et 2020 et la Commission européenne une croissance de l'ordre de 1,0 % en 2014 et 1,5 % en 2015. Le Haut Conseil des finances publiques, dans son avis d'avril 2014, estime que la prévision de croissance de 1,0 % pour 2014 est réaliste et que les prévisions pour les années 2015 (1,7 %) et 2016-2017 (2,25 %) sont favorables, sans se prononcer à ce stade sur l'hypothèse de croissance potentielle de 1,6 % en 2016-2017.

Ce qu'il faut en définitive retenir de ces différents scénarios est d'abord qu'il serait dangereux de miser sur un retour spontané, et comme mécanique, aux rythmes de croissance d'avant 2007, donc durablement voisins de, ou supérieurs à 2 % l'an. La prudence oblige à fonder les décisions de finances publiques et sociales sur des hypothèses plus basses de l'ordre de 1,5 % l'an pour la décennie à venir, et il est même possible d'imaginer un scénario plus noir, marqué par la grande faiblesse des gains de productivité et la persistance d'un niveau élevé de chômage.

Il faut cependant aussi retenir que même si cette perspective paraît aujourd’hui très lointaine, une croissance plus forte n'est pas du tout hors d'atteinte. La prudence dans le choix du scénario de référence n'interdit en aucune manière de se fixer pour objectif de créer les conditions d'une expansion plus rapide. Quand bien même le rythme du progrès technique se révélerait effectivement ralenti dans les économies les plus proches de la frontière technologique, la France disposerait encore d'importantes marges de progression du fait de ses capacités inemployées – notamment pour ce qui est du travail – et de son retard dans l'adoption de la vague de progrès technique qui s'est déployée ces dernières années dans les économies les plus avancées. Le gouvernement devrait donc se fixer pour objectif de moyen terme d'approcher une croissance de l'ordre de 2 % l'an, et pour cela mettre l'accent à la fois sur une augmentation du taux d'activité et du taux d'emploi, et sur une accélération des gains de productivité.

Être responsable, en politique économique, c'est évaluer objectivement ce qui est le plus probable, ce n'est pas s'en satisfaire.

Perspectives pour les finances publiques

En dépit du redressement en cours depuis 2010, la dette publique dépassera 95 % du PIB¹ à la fin 2014. On a indiqué au chapitre 9 les raisons pour lesquelles il fallait inverser la tendance et se placer sur un sentier de réduction graduelle de la dette publique. On a également exposé les raisons pour lesquelles il fallait réduire l'écart de niveau de dépense publique entre la France et ses partenaires européens (Tableau 9). Quelle réduction du ratio de dette faut-il viser, et quel arbitrage faut-il faire entre cet objectif et la baisse des prélevements obligatoires ? Telle est la première question.

Tableau 9 – Dépenses publiques primaires (en % du PIB)

| Zone euro (17) | Danemark | Allemagne | Espagne | France | Italie | Suède | Roy.-Uni | |
|-------------------|----------|-----------|---------|--------|--------|-------|----------|------|
| 2010 | 48,2 | 55,9 | 45,3 | 44,4 | 54,1 | 45,9 | 51,2 | 46,9 |
| 2011 | 46,5 | 55,8 | 42,6 | 43,2 | 53,3 | 45,0 | 50,3 | 44,7 |
| 2012 | 46,9 | 57,6 | 42,3 | 44,7 | 54,1 | 45,2 | 51,0 | 44,9 |
| 2013 | 46,9 | 55,5 | 42,4 | 41,4 | 54,9 | 45,8 | 52,0 | 44,1 |

Source : Commission européenne, base AMECO

(1) Les données utilisées dans ce rapport sont antérieures à la révision des comptes nationaux SEC 2010 (voir chapitre 3).

L'interrogation suivante porte sur la réponse à donner à d'éventuelles surprises sur la croissance et donc sur les recettes des administrations publiques. Que faut-il faire si la croissance est moins forte et la recette moins abondante ? Que faut-il faire, au contraire, si l'une et l'autre sont plus dynamiques ? Il est éminemment souhaitable de préciser par avance les principes sur lesquels se fondera, le cas échéant, la réponse à cette question, parce que cela permet de donner de la visibilité aux agents économiques et contribue ainsi à ce que leurs comportements jouent un rôle stabilisateur. Quelle règle d'affectation faut-il donc adopter ? C'est la deuxième question.

Quelle serait la trajectoire des finances publiques, sans réformes structurelles, sous quelques hypothèses simples ? Sous l'hypothèse que les dépenses de l'État évoluent sur la période de façon à assurer le respect de la norme « zéro valeur / zéro volume¹ » et que les autres dépenses primaires évoluent de façon tendancielle², et en supposant que les recettes sont en outre stables autour de 52 % du PIB, on peut estimer à grands traits la dynamique des finances publiques. La projection prend pour hypothèse une inflation de 1,5 %, inférieure à la norme d'ensemble pour la zone euro (2 %) compte tenu de notre handicap de compétitivité, et un taux d'intérêt nominal à long terme de 3,5 % en 2025 (soit 1,5 % en termes réels, sur la base de l'inflation projetée pour l'ensemble de la zone euro).

Sous ces différentes hypothèses simplificatrices, les dépenses publiques primaires croîtraient d'environ 1 % par an en moyenne et la part des dépenses primaires dans le PIB diminuerait de 54,8 % en 2013 à 50,1 % en 2025 dans le scénario de croissance prudent, soit une baisse de 4 points de PIB. Le déficit serait d'environ 0,6 % du PIB en fin de période et cela permettrait de réduire la dette à 80,4 % du PIB en 2025 (Tableau 10).

(1) La norme « zéro volume » (l'évolution des dépenses de l'État ne peut pas être supérieure à l'inflation prévisionnelle) et « zéro valeur hors dette et pensions » (gel des dépenses de l'État en valeur hors paiement des charges d'intérêt de la dette et paiement des pensions des fonctionnaires de l'État), mais également le solde des administrations publiques locales (APUL) grâce notamment au gel en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités locales.

(2) Plus précisément, les dépenses de chômage, retraite, santé et famille sont proportionnelles aux effectifs concernés et croissent selon des taux réels par individu exogène compatibles avec les projections réalisées dans le cadre du rapport « vieillissement » (*Ageing Report*) de la Commission européenne.

Tableau 10 – Recettes, dépenses et dette publique pour différents objectifs de finances publiques (scénario prudent à 1,5 % de croissance)

| Valeurs en 2025 en pourcentage du PIB (sauf dernière colonne) | Stabilisation de la dette à 95 points de PIB | Zéro valeur/zéro volume | Réduction de 20 points de PIB de la dette | Dépenses publiques primaires à 50 % du PIB en 2025 | Rappel : valeurs 2013 |
|---|--|-------------------------|---|--|-----------------------|
| Inflation à 1,5 % | Dette publique | 95,0 % | 80,4 % | 75,0 % | 80,0 % |
| | Total des recettes | 52,0 % | 52,0 % | 52,0 % | 52,0 % |
| | Dépenses publiques primaires | 52,6 % | 50,1 % | 49,2 % | 50,0 % |
| | Charge d'intérêt | 2,9 % | 2,5 % | 2,4 % | 2,5 % |
| | Déficit public | 3,6 % | 0,6 % | - 0,4 % | 0,5 % |
| Inflation à 2 % | Dette publique | 95,0 % | 76,5 % | 75,0 % | 75 % |
| | Total des recettes | 52,0 % | 52,0 % | 52,0 % | 52,0 % |
| | Dépenses publiques primaires | 53,4 % | 50,0 % | 50,0 % | 50,0 % |
| | Charge d'intérêt | 2,8 % | 2,4 % | 2,4 % | 2,4 % |
| | Déficit public | 4,2 % | 0,4 % | 0,4 % | 0,4 % |

Source : France Stratégie

Avec une croissance plus faible, de seulement 1 % par an, les mêmes hypothèses conduiraient à une dette de plus de 95 % du PIB en 2025, tandis qu'une croissance de 2 % par an permettrait de ramener la dette à 75 % du PIB tout en réduisant les prélèvements obligatoires de plus de 1,5 point.

Ces résultats sont également très sensibles à l'inflation : une inflation plus élevée, de 2 % plutôt que 1,5 %, conduirait toujours sous les mêmes hypothèses (croissance de 1,5 % par an) à une dette de 76,5 % en 2025 (à taux d'intérêt nominal inchangé).

Toujours à titre illustratif, dans le scénario de croissance à 1,5 %, se borner à stabiliser la dette à 95 % du PIB, son niveau de 2014, serait possible avec des dépenses primaires réduites de 2,1 points seulement, avec une part des recettes dans le PIB égale à 52 %. Le déficit demeurerait alors légèrement supérieur à 3 % du PIB en 2025. À l'opposé, réduire les dépenses primaires à 50 % du PIB conduirait à une dette de 80 % du PIB (avec des recettes à 52 % du PIB) et à un déficit d'environ 0,5 point de PIB.

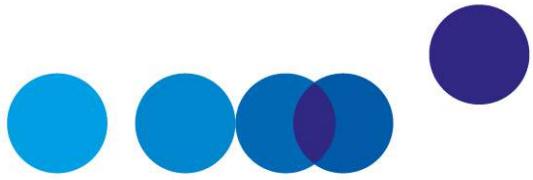
Sur ces bases, le programme de rétablissement de la soutenabilité des finances publiques proposé au chapitre 9 combine les éléments suivants :

- une réduction des dépenses primaires de 6 points de PIB, de 54,8 % en 2013 à 48,8 % d'ici 2025. C'est la moitié de notre écart de dépenses primaires avec l'Allemagne (qui est de 12 points), et c'est un tiers de plus (2 points) que l'effort l'ajustement de dépenses primaires déjà programmé d'ici 2017 dans le programme de stabilité (où ces dépenses seraient réduites de 54,8 % en 2013 à 50,8 % du PIB en 2017) ;
- une réduction de la part des recettes publiques dans le PIB d'environ 1,5 point, qui traduirait donc une poursuite de la baisse des prélèvements obligatoires ;
- une réduction du déficit des administrations publiques d'ici 2017, puis une stabilisation au voisinage de l'équilibre structurel ;
- une réduction de la dette à 75 % du PIB, soit 20 points de moins qu'aujourd'hui.

Gagé sur un scénario de croissance prudent, ce programme permettrait donc – à la condition d'une poursuite, au-delà de 2017, des efforts d'accroissement de l'efficacité de la dépense publique – de faire reculer l'endettement public et de nous rapprocher d'une situation macroéconomiquement plus satisfaisante, tout en dégageant des marges de manœuvre pour une baisse des prélèvements obligatoires.

La deuxième question porte sur les principes de réaction à des aléas macroéconomiques qui pourraient conduire à s'écartier du scénario envisagé. En cas de bonnes comme de mauvaises surprises, il faudrait avant tout s'attacher à ne pas dévier de la trajectoire des dépenses publiques primaires. Comme cela a déjà été indiqué, se fixer une telle règle est important du point de vue macroéconomique comme du point de vue de la gestion publique. Compte tenu du niveau d'endettement et de prélèvements de la France, il serait très dommageable de dépenser un éventuel surcroît de recettes. Il ne serait pas non plus souhaitable de réduire la dépense en cas de choc négatif temporaire sur les recettes. De telles politiques procycliques ont été expérimentées dans le passé et elles ont été économiquement coûteuses.

Cela signifie qu'il faudrait répartir l'excédent ou le déficit de recettes entre, d'une part, une accélération ou un ralentissement du rythme de désendettement et, d'autre part, une baisse ou une hausse des prélèvements. Dans le court terme, il est préférable que ce soit la dette qui absorbe les fluctuations, afin d'assurer une stabilité fiscale. Ce n'est qu'en cas d'amélioration ou de détérioration prolongée qu'il y aurait lieu de réexaminer les hypothèses du scénario de moyen terme pour arbitrer entre les deux objectifs de réduction de l'endettement et de baisse des prélèvements.



ARCHITECTURE DES PRÉLÈVEMENTS

Sans chercher à définir ici quelles devraient être les priorités d'une réforme fiscale, il est utile d'expliciter quelques principes simples et respectueux de la variété des choix politiques envisageables, auxquels le système de prélèvements devrait satisfaire à horizon de dix ans, et de préciser ensuite les priorités spécifiques cohérentes avec les orientations ici proposées afin de contribuer à la réalisation des ambitions dégagées.

Les grands principes suivants fournissent une toile de fond à la réflexion sur une réforme fiscale.

1. *Spécialisation.* La pluralité des prélèvements permet que soient assignées à chacun d'entre eux des finalités précises. Il n'est pas besoin, par exemple, que tous les prélèvements visent à la progressivité, ni que tous concourent à la prévention des comportements jugés indésirables : il suffit que certains le fassent avec efficacité. Le système fiscal français souffre aujourd'hui de ce que la même finalité est fréquemment assignée à plusieurs prélèvements. Cela nuit à la lisibilité et même à l'efficacité de l'ensemble. Par exemple, la multiplicité des taux de TVA vise à satisfaire à la fois à des objectifs distributifs et incitatifs. En réalité, elle n'atteint ni l'un ni l'autre. Un premier principe consiste ainsi à aller vers une spécialisation des prélèvements, autour de quelques règles simples : des prélèvements proportionnels à assiette large pour produire de la recette ; un petit nombre de prélèvements puissants à vocation distributive ; des instruments incitatifs très ciblés. Ce principe invite également à réexaminer les aides (notamment fiscales) aux entreprises, qui sont multiples et d'une efficacité variable.
2. *Neutralité.* La fiscalité peut aider à orienter les comportements, lorsqu'il y a motif à une intervention publique à cette fin : en matière de santé (tabac, alcool) ou d'environnement (polluants), par exemple. Dans le cas contraire, elle doit viser la neutralité vis-à-vis des comportements individuels, donc en particulier taxer également les revenus de diverses sources. Ce principe conduit généralement à prôner des assiettes larges et des taux bas. En matière d'investissement, il s'applique au choix de financement des entreprises (par dette ou actions). En revanche, une question se pose concernant la taxation des revenus du travail et du capital. Ceux-ci ne sont pas de même nature, en raison de la composante nominale des revenus du capital et du risque couru par les investisseurs. De manière générale, cela conduit à prôner une différenciation de leurs taux de taxation.
3. *Prise en compte de l'incidence.* L'impôt ne pèse pas nécessairement sur celui qui le paie. Les agents qui sont en position de force, parce qu'ils disposent d'un pouvoir de

marché ou sont internationalement mobiles, sont en mesure de reporter sur d'autres la charge du prélèvement. L'abaissement des prélèvements sur les entreprises peut ainsi *in fine* se reporter en hausses de salaires pour certains travailleurs qualifiés et mobiles. Cette réalité doit être reconnue, faute de quoi le système de prélèvements manque son objet.

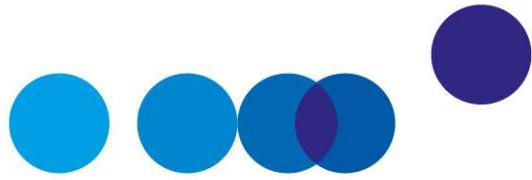
4. *Stabilité.* La France se caractérise par une grande volatilité fiscale. Les règles et paramètres qui guident les décisions des agents économiques (entreprises et ménages) sont trop souvent modifiés. Or cette instabilité décourage l'investissement, parce qu'un investissement, quel qu'il soit, est par nature largement irréversible. On ne peut attendre un franc déblocage de l'investissement en capital fixe, en recherche ou en innovation si les investisseurs redoutent qu'un changement *a posteriori* des règles du jeu ne vienne remettre en cause leurs calculs de rentabilité. Dans le contexte actuel, stabilité et réforme sont en partie contradictoires : on ne peut pas à la fois vouloir réformer et ne rien vouloir changer. Mais ce sont davantage les petits changements à chaque loi de finances que les réformes fiscales qui sont source d'instabilité et d'incertitude. Il est ainsi possible de fixer une règle de méthode : ne pas modifier un impôt plus d'une fois sur une législature. Cela contribuerait à stabiliser les anticipations.

Au-delà de ces grands principes, les lignes directrices identifiées pour chacun des cinq chantiers (modèle républicain, modèle social, soutenabilité durable, modèle productif, Europe) conduisent à dégager quelques orientations plus spécifiques.

1. *Clarifier les priorités.* Plusieurs priorités pouvant avoir une incidence sur les choix en matière fiscale se dégagent des chapitres précédents : l'emploi, la compétitivité, le logement et plus largement l'immobilier. Pour l'emploi, une des lignes directrices concerne directement la structure des prélèvements obligatoires : il s'agit de la pérennisation et de l'accentuation des allégements de cotisations, notamment pour les jeunes peu qualifiés. En matière de compétitivité, l'analyse conduit plutôt à préconiser des réformes non fiscales. En revanche, en matière d'innovation, la rationalisation des soutiens publics peut conduire à revoir certaines aides (fiscales ou non) aux entreprises.
2. *Individualisation.* L'évolution proposée vers une personnalisation des droits sociaux, permettant de mieux prendre en compte les situations et les parcours individuels, invite à étendre la question de l'individualisation au domaine fiscal. Au contraire de la plupart des pays européens, le système français fait en effet coexister prélèvements individualisés (CSG, cotisations sociales) et prélèvements familialisés (impôt sur le revenu). Une individualisation de l'impôt sur le revenu permettrait d'envisager un prélèvement à la source et un rapprochement avec la CSG en vue de créer un seul prélèvement progressif sur le revenu.
3. *Responsabilité des collectivités décentralisées.* La transparence est une condition de la confiance retrouvée dans les institutions et les représentants élus. Dans cet esprit, les électeurs doivent pouvoir connaître les ressources dont une collectivité dispose

pour exercer les responsabilités qui lui incombent. Ces ressources peuvent être décidées par les citoyens eux-mêmes à l'échelle d'un territoire ; dans ce cas ce sont eux qui choisissent de quel niveau de service ils souhaitent disposer. Alternativement, elles peuvent être décidées au niveau national, auquel cas les élus sont jugés non sur le niveau de l'impôt, mais sur l'usage qu'ils font de la ressource mise à leur disposition. Notre système combine ces deux modalités d'une manière remarquablement complexe, ce qui empêche les citoyens d'y voir clair. Il faut aller vers la lisibilité.

4. *Coordination internationale.* L'architecture des prélèvements, la progressivité et l'orientation des comportements relèvent de choix sociaux propres à chaque pays. Cependant la mobilité de certaines assiettes (impôt sur les sociétés notamment) conduit à prôner une harmonisation des assiettes et un rapprochement des taux. Comme cela a été mis en avant dans le chapitre consacré à l'Europe, cette coordination devrait prendre place au niveau européen – éventuellement sous forme de coopération renforcée – ou au niveau global.



MÉTHODOLOGIE

Au mois de juillet 2013, le président de la République a demandé au commissaire général à la stratégie et à la prospective d'introduire un séminaire gouvernemental consacré à la France à horizon de dix ans. À l'issue de ce séminaire, qui s'est tenu le 19 août, le Premier ministre a invité France Stratégie¹ à poursuivre l'exercice et à préparer, dans la concertation et le débat, un ensemble d'orientations pour les dix prochaines années.

Pour ce faire, nous n'avons pas voulu nous limiter à un simple exercice en chambre. En dépit de délais serrés – ce rapport a été préparé entre août 2013 et mai 2014 –, nous avons voulu soumettre nos analyses et nos propositions à une confrontation d'idées large, approfondie et exigeante. Nous avons ainsi publié six documents d'introduction au débat² :

- la note « Quelle France dans dix ans ? », préparée pour le séminaire gouvernemental du 19 août 2013 ;
- cinq notes d'analyse thématiques préparées en vue de la consultation.

De fin septembre à début décembre 2013, sur la base de ces travaux préparatoires, a été organisée une phase de consultation articulée autour d'une série d'échanges et de débats qui ont associé partenaires sociaux, *think tanks*, associations de la société civile, élus nationaux et territoriaux, experts français et étrangers, acteurs économiques et sociaux, et représentants des administrations. Ces débats ont réuni plus de 2 000 personnes et ont permis à plus de 700 participants de faire valoir leurs analyses et propositions³. Ils ont aussi impliqué, selon plusieurs modalités, des citoyens qui ont pu faire entendre leur voix sur les différents thèmes proposés au débat et plus largement sur un ensemble de questions ayant trait à nos perspectives pour les dix ans qui viennent. Les débats ont pris plusieurs formes.

Cinq débats thématiques nationaux

Chacun consacré à un grand thème, ces débats d'une journée ont réuni partenaires sociaux, monde associatif, élus nationaux et locaux, experts français et internationaux, représentants de l'administration.

(1) France Stratégie est le nom d'usage du Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP).

(2) Ces documents sont disponibles sur le site de France Stratégie : www.strategie.gouv.fr/blog/france-10-ans/.

(3) Voir les deux annexes suivantes.

Huit débats publics organisés en région

Ces débats, organisés à chaque fois avec un partenaire régional, ont impliqué experts, responsables publics et acteurs économiques locaux. Ils se sont tenus à Bobigny, Lille, Lyon, Nancy, Rennes, Saclay, Strasbourg et Toulouse.

Un dialogue avec les Assemblées

Les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ont animé, chacun à deux reprises, des réunions *ad hoc*, auxquelles tous les groupes parlementaires ont pris part. Le président du Conseil économique, social et environnemental (CESE) a également réuni un séminaire associant tous les groupes et sections de l'institution.

Des consultations approfondies avec les partenaires sociaux

Les partenaires sociaux ont participé aux 5 séminaires thématiques, puis ils ont été consultés bilatéralement sur la base d'une synthèse provisoire des débats préparée par France Stratégie.

Un débat avec les *think tanks*

Sept *think tanks* parmi les principaux ont participé fin septembre au débat qui a lancé la phase de consultation : Attac, le Center for European Policy Studies, Fondapol, la Fondation Nicolas Hulot, la Fondation Robert Schuman, l'Institut Montaigne et Terra Nova. D'autres échanges ont eu lieu à l'invitation de divers clubs de réflexion.

Des séminaires de travail

France Stratégie a organisé une série de séminaires de travail consacrée à des problématiques plus circonscrites comme l'outre-mer, l'emploi ou le numérique. Chaque fois, ces séminaires ont accueilli experts, politiques et praticiens.

L'espace contributif en ligne

Un espace destiné aux contributions d'acteurs et d'experts a été ouvert sur le site internet de France Stratégie. Quelque 70 contributions sont ainsi consultables à l'adresse www.strategie.gouv.fr/blog/france-10-ans/.

Le site FR10a : un recueil de propositions

Durant trois semaines, entre le 31 octobre et le 22 novembre 2013, a été mis à disposition (en collaboration avec Skyrock) un site dédié (www.fr10a.fr) qui a permis aux internautes – principalement aux jeunes – d'émettre des propositions de politique publique, de voter pour ces propositions, et de débattre. Au total, 957 citoyens ont participé au débat et 1 707 propositions ont été soumises à 27 448 votes.

Entretiens avec des citoyens : les arguments de ceux qu'on écoute peu

Au cours de 13 débats de deux heures et demie, TNS Sofres a pu recueillir les points de vue d'un panel de citoyens sur les grands enjeux des années à venir et sur les options proposées.

Sondage : une photographie de l'opinion

Du 16 au 19 octobre 2013, BVA a interrogé par téléphone 1 083 personnes représentatives des Français de plus de 15 ans. Il s'agissait de recueillir les préférences majoritaires entre plusieurs options concurrentes de politiques publiques. Comme la précédente, cette initiative a été organisée en collaboration avec le Service d'information du gouvernement (SIG).

Les résultats des travaux d'analyse de l'opinion sont disponibles à l'adresse www.strategie.gouv.fr/blog/consultation-citoyenne/. Une synthèse des enseignements du débat citoyen a également été publiée¹.

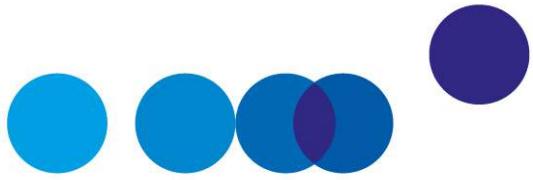
Ces formes de consultation ont été complétées par des auditions et des échanges bilatéraux avec de grands acteurs du débat économique, social et intellectuel. Enfin, les responsables gouvernementaux – Présidence de la République, Premier ministre et principaux ministères – ont été consultés sur la base des travaux préliminaires de France Stratégie.

Ces multiples échanges ont été d'une très grande richesse. Ils ont conduit, sur plusieurs points, à infléchir, amender ou compléter les travaux initiaux. Ce rapport doit ainsi beaucoup à tous ceux, experts, acteurs ou citoyens, qui nous ont fait part de leurs analyses, de leurs critiques ou de leurs expériences. Qu'ils en soient ici remerciés.

De ce vaste travail d'analyse et de débat ont été tirées trois séries de documents :

- le présent rapport de synthèse ;
- cinq rapports thématiques (modèle républicain, modèle social, soutenabilité durable, modèle productif, Europe), qui précisent et détaillent les analyses ou recommandations du rapport de synthèse. Ces documents sont publiés par France Stratégie ;
- un ensemble de travaux analytiques et de contributions, qui sont publiés par France Stratégie sous forme de notes ou documents de travail.

(1) Voir Chauffaut D. (2014), « Les enseignements du débat citoyen : inquiétude, mais attentes à l'égard des réformes », France Stratégie, février : www.strategie.gouv.fr/blog/2014/02/note-les-premiers-enseignements-du-debat-citoyen/.



CONTRIBUTIONS

Les contributions suivantes ont été adressées à France Stratégie dans le cadre de l'exercice de prospective *Quelle France dans dix ans ?* Elles émanent de parlementaires, d'experts, d'organisations syndicales ou professionnelles, d'associations, de *think tanks*, etc. Générales ou thématiques, elles ont contribué à nourrir la réflexion. On pourra les consulter dans leur intégralité sur le site de France Stratégie (cliquer sur le titre de la contribution).

Parlementaires

Pierre Bernard-Raymond, sénateur des Hautes-Alpes – « Pour une refondation de l'Europe »

Jean-Yves Caullet, député de l'Yonne – « Quelle soutenabilité pour notre modèle de croissance ? »

Carole Delga, députée de la Haute-Garonne, **Frédérique Massat**, député de l'Ariège et **Alain Calmette**, député du Cantal – « Rétablir la place de tous les territoires dans le projet républicain »

François-Michel Lambert, député des Bouches-du-Rhône – « France 2025 »

Bertrand Pancher, député de la Meuse – « Projet stratégique pour la France à horizon dix ans »

Organisations syndicales et professionnelles

CFDT – « Protection sociale : consolider son financement » ; « Réhabiliter l'impôt en le rendant plus juste » ; « Politique industrielle : constats et propositions » ; « La CFDT engagée dans une Europe en crise » ; « Les enjeux économiques et sociaux pour la France au sein de l'Union européenne dans un monde en plein bouleversement »

CFE-CGC – « Quelle soutenabilité pour notre modèle de croissance ? » et « Quel modèle social dans 10 ans ? »

CFTC – « Quel modèle productif ? »

CGT – « Contribution au séminaire “Quelle France dans 10 ans ?” »

Fédération de l'hospitalisation privée – « La santé des Français dans dix ans : le devoir de changer, la responsabilité d'agir »

FSU – « Contribution au débat du CGSP sur le modèle social »

MEDEF – « Quelle soutenabilité pour notre modèle de croissance ? »

UDES – « Le modèle social français – Note de positionnement des employeurs de l’Économie sociale et solidaire »

UNSA – « Quelle France dans 10 ans ? »

France Bois Industrie Entreprise (FBIE), **Luc Charmasson**, président, et **France Bois Forêt (FBF)**, **Laurent Denormandie**, président – « Les évolutions de la filière forêt-bois et sa contribution à la France à l’horizon 2024 »

Coop de France, Organisation professionnelle unitaire de la coopération agricole – « L’évolution de notre modèle productif »

Confédération générale des sociétés coopératives et participatives (CG Scop), **Patricia Lexcellent**, déléguée générale – « Diversifier les modèles entrepreneuriaux pour 2025 en développant les coopératives »

Associations, ONG et *think tanks*

Claude Alphandéry, président du Labo de l’économie sociale et solidaire, et **Philippe Frémeaux**, président de l’institut Veblen – « Quelle France dans dix ans voulons-nous ? »

Assemblée des départements de France (ADF) – « Les départements : des partenaires majeurs pour inventer un modèle de développement bâti sur une ambition de cohésion sociale et territoriale »

Association Lasaire – « La France dans dix ans : les défis à relever »

Association Le Chemin de l’émergence – « Quel modèle social ? L’emploi des jeunes en France »

Comité 21 – « Quelle soutenabilité pour notre modèle de croissance ? »

Fondation Nicolas-Hulot, André-Jean Guérin, membre du conseil d’administration – « Quelle soutenabilité pour notre modèle de croissance ? »

Fondation Sophia Antipolis, Jean-Noël Durvy, directeur général – « La France dans dix ans : quel modèle d’innovation et de production ? »

Forum français de la Jeunesse – « La représentation des jeunes en France », « De nouvelles politiques en direction des jeunes » et « Faire du droit à la santé une réalité pour tous les jeunes »

France Nature Environnement – « Propositions pour mettre en œuvre la transition écologique »

Institut de l'entreprise – « Réinventer le lien public-privé »

Jeunes Radicaux de Gauche – « L'évolution de notre modèle productif »

Observatoire du long terme, Vincent Champain, co-président – « France 2025 : tirer les leçons de la faillite de Détroit »

Think Tank Different, Virginie Martin, présidente – « L'identité malheureuse »

Terra Nova, Juliette Méadel, directrice générale – « France 2025 : L'enfance doit être au cœur des politiques publiques

Semaines Sociales de France – « Dix ans pour changer en France le travail et l'emploi »

UNIOPPS (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux), Dominique Balmay, président – « Quel modèle social ? »

Experts

Michel Aglietta, conseiller, Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) – « Note de commentaires sur le rapport du CGSP *Quelle France dans dix ans ?* »

Patrick Artus, directeur de la recherche et des études, Natixis – « Réactions à la contribution de Jean Pisani-Ferry “Quelle France dans 10 ans ?” »

Philippe Askenazy, directeur de recherche, Centre national de la recherche scientifique (CNRS) – « Perspectives du marché du travail en France dans dix ans et conditions d'un retour au plein emploi »

Jacques Barthélémy, avocat, Cabinet Barthélémy – « Concepts juridiques et inventivité des juristes au service d'un modèle social ambitieux »

Jacques Barthélémy, avocat, Cabinet Barthélémy, et **Gilbert Cette**, directeur des analyses microéconomiques et structurelles, Banque de France – « Améliorer le fonctionnement du marché du travail par une refondation du droit social : quelles priorités ? »

Laurence Boone, chef économiste, et **Céline Renucci**, assistante de recherche, Bank of America Merrill Lynch – « Quelle croissance pour la France ? »

Dominique Bourg, philosophe, professeur à l'université de Lausanne – « Pour une action publique pluraliste et différenciée »

Clément Carbonnier, maître de conférences à l'université de Cergy-Pontoise – « Quelles politiques de l'emploi pour les travailleurs peu qualifiés ? »

Gilbert Cette, directeur des analyses microéconomiques et structurelles, Banque de France – « Croissance de la productivité : quelles perspectives pour la France ? »

Éric Charbonnier, analyste, direction de l'éducation, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – « L'éducation déchiffrée » (extrait du blog du journal *Le Monde*)

Daniel Cohen, professeur à l'École d'économie de Paris – « La soutenabilité sociale et environnementale de notre modèle de croissance »

Gabriel Colletis, professeur de sciences économiques, université de Toulouse – « L'évolution de notre modèle productif »

Pierre-Yves Cossé, ancien commissaire au Plan – « La France dans 10 ans »

Julien Damon, sociologue, professeur associé à Sciences Po – « L'efficacité du modèle social français dans une perspective comparative »

Jean-Marc Daniel, économiste, École supérieure de commerce de Paris – « La croissance, c'est possible »

Jean-Louis Dayan, directeur du Centre d'études de l'Emploi (CEE) – « Perspectives du marché du travail en France dans dix ans et conditions d'un retour au plein emploi »

François Dubet, professeur émérite, université Bordeaux 2 – « Inégalités et solidarité »

Christine Erhel, chercheuse au Centre d'études de l'emploi (CEE) – « Pour un emploi de qualité pour tous »

Marc Ferracci, professeur à l'université de Nantes – « Réduire la précarité de l'emploi et améliorer la compétitivité des entreprises : principes d'une flexicurité à la française »

Jean-Luc Gaffard, professeur à la SKEMA Business School, directeur du département de recherche sur l'innovation et la concurrence, Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) – « Aux sources du redressement productif »

Bernard Guilhon, professeur à la SKEMA Business School – « Les écosystèmes d'innovation et de production (EIP) »

Martin Hirsch, président de l'Agence du service civique – « Quel modèle républicain ? »

Nadine Levratto, chercheuse, CNRS – « Perspectives du marché du travail dans dix ans en France et conditions d'un retour au plein emploi »

Martine Lombard, professeure à l'université de Paris-Panthéon-Assas et membre du Conseil supérieur de la magistrature – « Quel devenir de notre modèle social ? »

Claude-Valentin Marie, conseiller pour l'Outre-mer à l'INED et directeur scientifique de l'enquête Migration, famille et vieillissement – « Les DOM à l'horizon 2030. Entre migrations, vieillissement et précarité : quel projet de société ? »

Joël Maurice, économiste, École nationale des Ponts et Chaussées – « Refonder la solidarité en France et en Europe »

Dominique Méda, professeure de sociologie, université Paris-Dauphine – « Réactions sur le document général *Quelle France dans 10 ans ?* » et « Quel devenir de notre modèle social ? »

Marc-Olivier Padis, rédacteur en chef de la revue *Esprit* – « Retrouver la mobilité sociale »

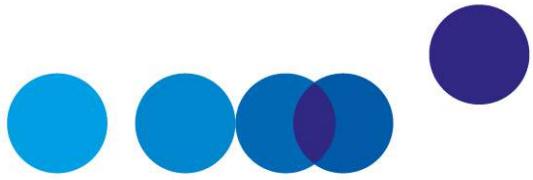
Olivier Passet, directeur des synthèses économiques, Xerfi Groupe – « Perspectives du marché du travail en France dans dix ans et conditions d'un retour au plein emploi » et « L'évolution de notre modèle productif »

Robert Salais, économiste, IDHE-ENS Cachan – « Quel projet pour l'Europe ? »

Xavier Timbeau, directeur du département Analyse et prévision, OFCE – « Quelle soutenabilité pour notre modèle de vie ? »

Michel Vakaloulis, philosophe, université Paris 8 – « “L'avenir est entre nos mains”. La jeunesse en mouvement »

Charles Wyplosz, économiste, Institut de hautes études internationales et du développement (Genève) – « Quelle France dans dix ans ? »



CONTRIBUTEURS

Nous remercions toutes les personnes¹ qui ont participé à l'exercice de prospective *Quelle France dans dix ans ?*, en répondant aux demandes d'audition de nos équipes, en nous transmettant une contribution écrite ou bien en prenant la parole à l'occasion d'une des nombreuses manifestations organisées à Paris ou en région² :

Edmond Abbou, chef de secteur OCDE, Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) – **Frédérique Abiven**, secrétaire générale, Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) – **Philippe Adnot**, sénateur de l'Aube – **Philippe Aghion**, professeur d'économie à Harvard – **Michel Aglietta**, conseiller, Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) – **Jean-Paul Albertini**, commissaire général au développement durable, ministère de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie – **Cinzia Alcidi**, responsable de l'unité Politique économique, Centre for European Policy Studies – **Yann Algan**, professeur, Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques – **Claude Alphandéry**, président, Le Labo de l'économie sociale et solidaire – **Raphaël Altani**, directeur, Société lorraine d'habitat – **Marie-Hélène Amiel**, chef du département des statistiques, des études et de la documentation, ministère de l'Intérieur – **Pierre André**, sénateur de l'Aisne – **Jean-Claude Andréini**, vice-président, Comité stratégique de filières éco-industries – **Frédéric Angermann**, conseiller référendaire, Cour des comptes – **Frédéric Antiphon**, adjoint au directeur de projet « Modernisation de l'action publique », ministère de l'Intérieur – **Philippe Archinard**, président, Lyonbiopôle – **Claude-Étienne Armingaud**, avocat, K&L Gates – **Leyla Arslan**, sociologue – **Jean Arthuis**, sénateur de la Mayenne – **Patrick Artus**, directeur de la recherche et des études, Natixis – **Berglind Ásgeirsdóttir**, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire d'Islande – **Philippe Askenazy**, directeur de recherche, Centre national de la recherche scientifique (CNRS) – **Renaud Attal**, cofondateur, Co-Recyclage – **Didier Aube**, secrétaire national, Solidaires – **Pascal Aubert**, président, Collectif Pouvoir d'agir – **Patrick Aubert**, secrétaire général adjoint, Conseil d'orientation des retraites (COR) – **Danielle Auroi**, députée du Puy-de-Dôme – **Guillaume Bachelay**, député de Seine-Maritime – **Michel Badré**, président de l'Autorité environnementale, Conseil général de l'environnement et du développement (CGEDD) – **Olivier de Baillenx**, directeur des relations institutionnelles, Iliad – **Gérard Bailly**, sénateur du Jura – **Hugues de Balathier**, secrétaire général, Conseil d'orientation des retraites (COE) – **Dominique Balmay**, président, Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPPS) – **Hugues de Bantel**, directeur général, The CoSMo Company – **Giorgio Barba Navaretti**, professeur, université de Milan – **Jean-Claude Barbier**, universitaire, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne – **Jacques Barrot**, ancien ministre – **Isabelle Barth**, directrice générale, École de Management Strasbourg Business School – **Jacques Barthélémy**, avocat,

(1) Cette liste indique le titre ou la fonction de chacun au moment de sa contribution.

(2) La plupart de ces contributions sont disponibles, sous diverses formes, sur le site de France Stratégie.

Cabinet Barthélémy – **Christian Barthod**, membre de l'Autorité environnementale, Conseil général de l'environnement et du développement (CGEDD) – **Claude Bartolone**, président de l'Assemblée nationale – **Philippe Bassot**, Partner, CMI – **Jean Baubérot**, historien et sociologue – **Pierre Bauby**, universitaire, université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis – **Jean-Christophe Baudouin**, directeur général, Assemblée des départements de France (ADF) – **Denis Baupin**, député de Paris – **Marc Becker**, président, Schaeffer France – **Geneviève Bel**, conseiller, Conseil économique, social et environnemental (CESE) – **Jean-Pierre Bel**, président du Sénat – **Agnès Bénassy-Quéré**, présidente déléguée, Conseil d'analyse économique (CAE) – **Martine Benayoun**, vice-présidente nationale chargée de la prospective et de la culture, Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme – **Mehdi Benchoufi**, président, Club Jade – **Pervenche Berès**, députée européenne – **Pierre Beretti**, président directeur général, Altedia – **Karine Berger**, députée des Hautes-Alpes – **Laurent Berger**, secrétaire général, Confédération française démocratique du travail (CFDT) – **Luc Berille**, secrétaire général, Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) – **Patrick Bernasconi**, vice-président, Mouvement des entreprises de France (MEDEF) – **Yves Bertoncini**, directeur, Notre Europe – **Marie-Laurence Bertrand**, secrétaire confédérale, Confédération générale du travail (CGT) – **Jean-Paul Betbèze**, économiste – **Xavier Beulin**, président, Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) – **Jean-Luc Beylat**, président, Pôle Systematic – **Jean-Louis Bianco**, président, Observatoire de la laïcité – **Jacques Bichot**, professeur émérite d'économie, université Lyon III – **Abdennour Bidar**, membre de l'Observatoire de la laïcité – **Laurent Bigorgne**, directeur, Institut Montaigne – **Jean Bizet**, sénateur de la Manche – **Olivier Blanchard**, chef économiste, Fonds monétaire international (FMI) – **Clément Bousseau**, Strategic Planner, BETC – **Pierre Boissier**, chef de l'Inspection générale des affaires sociales – **Pierre Bonis**, directeur général adjoint, Association française pour le nommage internet en coopération (AFNIC) – **Simone Bonnafous**, directrice générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle, ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche – **Bruno Bonnell**, président directeur général, Robopolis – **Laurence Boone**, chef économiste, Bank of America Merrill Lynch – **Jonathan Bosredon**, chef de service, adjoint au directeur, Direction de la sécurité sociale (DSS) – **Aurélie Bouabca**, Inspectrice du travail, Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi Alsace – **Nathalie Bouchart**, sénatrice du Pas-de-Calais – **Corinne Bouchoux**, sénatrice du Maine-et-Loire – **Charles-Édouard Bouée**, membre du Comité exécutif Groupe, Roland Berger Strategy Consultants – **Marie-France Boudet**, membre de la commission « 2020 Faire gagner la France », Mouvement des entreprises de France (MEDEF) – **Hervé Boulhol**, économiste senior, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – **Joël Bourdin**, sénateur de l'Eure, président de la délégation sénatoriale à la Prospective – **Dominique Bourg**, philosophe – **Philippe Bouyoux**, ministre conseiller pour les affaires économiques (Washington), ancien commissaire général adjoint du Commissariat général à l'investissement (CGI) – **Antoine Bozio**, directeur, Institut des politiques publiques – **Yolande Briand**, conseiller, Conseil économique, social et environnemental (CESE) – **Béatrice Brisson**, responsable du service international et affaires européennes, Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME) – **Olivier Brochenin**, sous-directeur des politiques du développement, ministère des Affaires étrangères – **Cédric Brochier**, président directeur général, Brochier Soieries – **François Brottes**, député de l'Isère – **Éliane Brouard**, chef du bureau du suivi des stratégies et performances académiques, Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) – **Serge Bru**, conseiller, Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) – **Robert Brunck**, président du conseil d'administration, CGG – **Philippe Brunet**, directeur « Industrie aérospatiale, maritime, de sécurité et de défense », Direction générale Entreprises et industrie, Commission européenne – **Guillaume Buffet**, président, Renaissance

numérique – **Dominique Bureau**, délégué général, Conseil économique pour le développement durable – **Jean-Louis Cabrespines**, président, Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale (CNCRES) – **Jean-Pierre Caffet**, sénateur de Paris – **Alain Calmette**, député du Cantal – **François Calvet**, sénateur des Pyrénées-Orientales – **Vincent Camilleri**, ambassadeur de Malte – **Vincent Capo-Canellas**, sénateur de la Seine-Saint-Denis – **Clément Carbonnier**, maître de conférences, université de Cergy-Pontoise – **Stéphane Carcillo**, économiste à la Division des politiques sociales, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – **Dominique Cardon**, sociologue, Orange Labs/École des hautes études en sciences sociales (EHESS) – **Emmanuel Carli**, directeur général, Epitech – **Jean-François Caron**, président de la commission transformation écologique et sociale régionale, Conseil régional Nord-Pas-de-Calais – **Olivier Carré**, député du Loiret – **Marie-Claire Carrère-Gée**, présidente, Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) – **Aude de Castet**, directrice de la communication, Centre des jeunes dirigeants d'entreprise (CJD) – **Serge Catoire**, responsable « Technologies et société », Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET) – **Myriam Cau**, vice-présidente en charge du développement durable, de la démarche participative et de l'évaluation, Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais – **Jean-Yves Caullet**, député de l'Yonne – **Laurent Caussat**, secrétaire général, Haut Conseil du financement de la protection sociale – **Bernard Cazeau**, sénateur de la Dordogne – **Éric Célérier**, économiste, ambassade de Grande-Bretagne – **Vinton Cerf**, vice-président, Google – **Daniel Cerruti**, président, Fédération du bâtiment et des travaux publics de Meurthe-et-Moselle – **Gilbert Cette**, directeur des analyses microéconomiques et structurelles, Banque de France – **Vincent Champain**, co-président, Observatoire du long terme – **Jacques Chanut**, président, Fédération française du bâtiment, région Rhône-Alpes – **Marie-Odile Charaudeau**, déléguée générale, Association des professionnels pour l'économie numérique (APROGED) – **Lidwine Charbeau**, directrice de mission, Mouvement des entreprises de France (MEDEF) – **Éric Charbonnier**, analyste, Direction de l'éducation, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – **Vincent Charlet**, directeur, La Fabrique de l'industrie – **Luc Charmasson**, président, France Bois Industrie Entreprises (FBIE) – **Olivier Charmeil**, président directeur général, Sanofi Pasteur – **André Chassaigne**, député du Puy-de-Dôme – **Marie Chatardova**, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de la République tchèque – **Alain Chatillon**, sénateur de la Haute-Garonne – **Raouti Chehih**, directeur, EuraTechnologies – **Joël Chéritel**, président, Rétis Communication – **Gérard Cherpion**, député des Vosges – **Nathalie Chiche**, membre, Conseil économique, social et environnemental (CESE) – **Patrick Cocquet**, délégué général, Cap Digital – **Daniel Cohen**, professeur, École d'économie de Paris – **Élie Cohen**, directeur de recherche, Centre national de la recherche scientifique (CNRS) – **Gabriel Colletis**, professeur de sciences économiques, université de Toulouse – **Yvon Collin**, sénateur du Tarn-et-Garonne – **Gérard Collomb**, maire de Lyon et président du Grand Lyon – **Jean-François Colomer**, président, Académie de l'agriculture – **Christian Cornille**, président directeur général, Aerolia – **Xavier Corval**, cofondateur, Eqosphere – **Pierre-Yves Cossé**, ancien commissaire au Plan – **Carole Couvert**, présidente, Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC) – **Denis Couvet**, professeur, Muséum national d'histoire naturelle – **Jacques Crémer**, économiste, Toulouse School of Economics – **Patrick Crézé**, adjoint au délégué interministériel, Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) – **Pierrette Crosemarie**, vice-présidente de la délégation à l'Outre-mer, Conseil économique, social et environnemental (CESE) – **Fabrice Dambrine**, président de la section innovation, compétitivité et modernisation, ministère de l'Économie et des Finances – **Julien Damon**, sociologue – **Jean-Marc Daniel**, économiste, Institut de l'entreprise – **Jean-Marie Danjou**, directeur général délégué,

Fédération française des télécoms – **Clementine Darmon**, directrice marketing, Ernst & Young – **Sébastien Darrigrand**, délégué général, Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (UDES) – **Marc Daunis**, sénateur des Alpes-Maritimes – **Jean-Louis Dayan**, directeur, Centre d'études de l'emploi (CEE) – **Eric Decroix**, directeur général, Transgourmet – **Arnaud Degorre**, directeur adjoint, Insee Nord-Pas-de-Calais – **Thomas Degos**, directeur général des Outre-mer, ministère des Outre-mer – **Jean-François Dehecq**, vice-président, Confédération nationale de l'industrie (CNI) – **Renaud Dehousse**, directeur, Centre d'études européennes de Sciences Po – **Francis Delattre**, sénateur du Val-d'Oise – **Jean-Paul Delevoye**, président du Conseil économique, social et environnemental (CESE) – **Carole Delga**, députée de la Haute-Garonne – **Alain Delmas**, conseiller, Conseil économique, social et environnemental (CESE) – **Eric Delzant**, délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, DATAR – **Damien Demaily**, chercheur en économie, Institut du développement durable et des relations internationales (IDDR) – **Michelle Demessine**, sénatrice du Nord – **Loïc Denize**, directeur éditorial, Skyrock – **Laurent Denormandie**, président, France Bois Forêt (FBF) – **Sissie Derdelinckx-Furmann**, analyste politique au service Affaires européennes, GDF Suez – **Luc Derepas**, directeur général des étrangers en France, ministère de l'Intérieur – **Valérie Derouet**, membre de la commission « 2020 Faire gagner la France », Mouvement des entreprises de France (MEDEF) – **Marie-Hélène Des Esgaulx**, sénatrice de la Gironde – **Véronique Descacq**, secrétaire générale adjointe en charge des questions économiques et de protection sociale, Confédération française démocratique du travail (CFDT) – **Christophe Destais**, directeur adjoint, Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) – **Bernard Devert**, secrétaire fédéral, Confédération générale du travail (CGT) – **Alain Di Crescenzo**, président, Chambre de commerce et d'industrie de Toulouse – **Azwaw Djebbara**, conseiller, Conseil économique, social et environnemental (CESE) – **Florence Dodin**, secrétaire nationale, Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) – **Brigitte Doriath**, sous-directrice, Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) – **François Dubet**, professeur émérite, université Bordeaux 2 – **Jean-François Dubos**, président, Vivendi – **Sandrine Duchêne**, directrice générale adjointe du Trésor, ministère de l'Économie et des Finances – **Anne-Marie Ducroux**, conseiller, Conseil économique, social et environnemental (CESE) – **Françoise Dufresnoy**, contrôleur général économique et financier, ministère de l'Économie et des Finances – **Paul Dühr**, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire du Grand-Duché de Luxembourg – **Antoine Dulin**, conseiller, Conseil économique, social et environnemental (CESE) – **Sébastien Dupuch**, assistant confédéral au secteur International, Force ouvrière (FO) – **Christine Dupuis**, conseiller, Conseil économique, social et environnemental (CESE) – **Jean-Loup Durousset**, président, Fédération hospitalisation privée (FHP) – **Jean-Noël Durvy**, directeur général, Fondation Sophia Antipolis – **Jean-François Dussoulier**, Public & Government Affairs Manager, Exxon Mobil – **Mireille Elbaum**, présidente, Haut Conseil du financement de la protection sociale – **Sophie Élizéon**, déléguée, Délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer – **Hakim El Karoui**, Partner, Roland Berger Strategy Consultants – **Anne Émery-Dumas**, sénateur de la Nièvre – **Henrik Enderlein**, professeur d'économie politique, Hertie School of Governance – **Sabine Enjalbert**, directrice, Agence régionale de développement, Île-de-France – **Georges Épinette**, vice-président, Club informatique des grandes entreprises françaises – **Christine Erhel**, chercheuse, Centre d'études de l'emploi (CEE) – **Corinne Erhel**, députée des Côtes-d'Armor – **Mercedes Erra**, fondatrice, BETC – **Philippe Esnol**, sénateur des Yvelines – **Philippe Étienne**, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne – **Alain Even**, président, Conseil économique, social et environnemental régional de Bretagne – **Anne Eydoux**, chercheur, Centre d'études de l'emploi (CEE) – **Gerda Falkner**, directrice, Institut pour la recherche sur l'intégration européenne, université de Vienne – **Thomas**

Fatome, directeur, Direction de la sécurité sociale (DSS) – **Alain Faure**, directeur de recherche, Centre national de la recherche scientifique (CNRS) – **Olivier Faure**, député de Seine-et-Marne – **Saliha Fellahi-Bourdieu**, conseillère confédérale, Confédération générale du travail (CGT) – **Alexandre Feltz**, vice-président, Communauté urbaine de Strasbourg – **Anne Feray**, secrétaire nationale, Fédération syndicale unitaire (FSU) – **Marc Ferracci**, professeur, université de Nantes – **Robert Ferret**, Direction des relations extérieures, RENATER – **Laurent Fiard**, co-président, Groupe Visiativ – **Diana Filippova**, connector, OuiShare – **Claude Fischer**, présidente, Confrontations Europe – **François Fondard**, président, Union nationale des associations familiales (UNAF) – **Pierre Fonlupt**, président de la commission Nouveaux dialogues, Mouvement des entreprises de France (MEDEF) – **Xavier Fontanet**, professeur, École des hautes études commerciales de Paris – **Dominique Foray**, directeur de la chaire en économie et management de l'innovation, École polytechnique fédérale de Lausanne – **Michèle Forté**, directrice, Institut du travail – **Jean-Baptiste de Foucauld**, président, IDRH – **Alain Fouché**, sénateur de la Vienne – **Sabine Fourcade**, directrice, Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) – **Bertrand Fragonard**, président, Haut Conseil de la famille – **Jérôme Frantz**, président, Fédération des industries mécaniques (FIM) – **Divina Fraug Meigs**, professeure, université Paris III - Sorbonne Nouvelle – **Philippe Frémeaux**, président, Institut Veblen – **Françoise Frisch**, conseiller, Conseil économique, social et environnemental (CESE) – **Pierre Gadonneix**, président d'honneur, Conseil mondial de l'énergie – **Jean Gadrey**, professeur émérite d'économie, université Lille 1 – **Jean-Luc Gaffard**, professeur à la SKEMA Business School, directeur du département de recherche sur l'innovation et la concurrence, Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) – **Isabelle Galy**, Direction opérationnelle des formations marketing-vente-distribution, Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) – **Pierre Gattaz**, président, Mouvement des entreprises de France (MEDEF) – **André Gattolin**, sénateur des Hauts-de-Seine – **Gabrielle Gauthey**, directrice des relations institutionnelles, Alcatel-Lucent – **Dominique Gautier**, Senior Partner, Roland Berger Strategy Consultants – **François Gayet**, délégué général, Cercle de l'industrie – **Jean-Claude Gazeau**, coordonnateur énergie et climat, Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) – **Sébastien Genest**, conseiller, Conseil économique, social et environnemental (CESE) – **Catherine Génisson**, sénatrice du Pas-de-Calais – **Bruno Genty**, président, France Nature Environnement – **Frédéric Geraud de Lescazes**, vice-président « partenariats », Cisco – **Alice Gerbaux**, membre du comité d'animation, Forum français de la jeunesse (FFJ) – **Jean-Marc Germain**, député des Hauts-de-Seine – **Laurent Ghekiere**, représentant auprès de l'Union européenne, Union sociale pour l'habitat auprès de l'Union européenne – **Paul Giacobbi**, député de Haute-Corse – **Alain Giffard**, secrétaire national, secteur économie et industrie, Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC) – **Guy Gilbert**, professeur émérite, École normale supérieure de Cachan – **Dominique Gillot**, sénatrice du Val-d'Oise – **Yves Giquel**, adjoint au délégué régional, Force ouvrière (FO) – **Jean-Dominique Giuliani**, président, Fondation Robert Schuman – **Philippe Goebel**, président, Union des industries chimiques (UIC) – **Pierre Gohar**, membre, Fondation de coopération scientifique campus Paris-Saclay – **Daniel Goldberg**, député de la Seine-Saint-Denis – **Ivo Goldstein**, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de Croatie – **Lucie Gonzalez**, secrétaire générale, Haut Conseil de la famille – **Gaëtan Gorce**, sénateur de la Nièvre – **Hermione Gough**, ministre-conseillère, ambassade de Grande-Bretagne – **Yann Gozlan**, président, Creative Valley – **Charles Grant**, directeur, Centre for European Reform – **Catherine Gras**, chef de mission de contrôle général économique et financier, ministère de l'Économie et des Finances – **Arthur de Grave**, connector, OuiShare – **Gérard Grignon**, président de la délégation à l'Outre-mer, Conseil économique, social et environnemental (CESE) – **Frédéric Grivot**, président, Confédération générale du patronat des petites

et moyennes entreprises (CGPME) – **Yves Guégano**, secrétaire général, Conseil d'orientation des retraites (COR) – **André-Jean Guérin**, membre du conseil d'administration, Fondation Nicolas-Hulot – **Olivier Guérin**, président, Image & Dialogue – **Roger Guesnerie**, titulaire de la chaire de théorie économique et organisation sociale, Collège de France – **Jean-Louis Guigou**, délégué général, Institut de prospectives économiques du monde méditerranéen (IPEMED) – **Michel Guilbaud**, directeur général, Mouvement des entreprises de France (MEDEF) – **Bernard Guilhon**, professeur, SKEMA Business School – **Marc Guillemot**, cofondateur, Service MédecinDirect – **Serge Guillotin**, secrétaire général, Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) – **Yves Guillotin**, professeur de sciences économiques, université Nantes-Angers-Le Mans – **Philippe Guimard**, assistant confédéral chargé de l'économie, Force ouvrière (FO) – **Laurent Guyot-Sionnest**, cofondateur, boostonsvotrestartup.fr – **Raphaël Hadas-Lebel**, président, Conseil d'orientation des retraites (COR) – **Saïd Hammouche**, fondateur, Mozaïk RH – **Jean-Philippe Hanff**, délégué général au développement économique et à l'international, Grand Lyon – **Peter Hartz**, ancien président de la commission pour la modernisation du marché du travail en Allemagne – **Éric Hazan**, éditeur, La Fabrique – **Madeleine Heid**, Risk Manager, Orange – **Anton Hemerijck**, professeur, Faculty of Social Sciences – **François Héran**, directeur de recherche, Institut national d'études démographiques (INED) – **Jean-Alain Héraud**, professeur, université de Strasbourg – **Danièle Hérin**, conseillère pour les alliances et défis sociétaux, Conférence des présidents d'université – **Philippe Herzog**, président, Confrontations Europe – **Martin Hirsch**, président, Agence du service civique (ASC) – **Frédéric Homez**, secrétaire général, Force ouvrière (FO) – **Jean-Paul Huchon**, président, Conseil régional d'Île-de-France – **Nicolas Hulot**, président, Fondation Nicolas-Hulot – **Pierre Hurstel**, membre de la commission « 2020 Faire gagner la France », Mouvement des entreprises de France (MEDEF) – **Annie Iasnogorodski**, déléguée générale, Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM) – **Bernard Ibal**, membre au titre de la vie économique et dialogue social, Conseil économique, social et environnemental (CESE) – **Jacques Igalens**, directeur général, Toulouse Business School – **Claude Imauvén**, directeur général adjoint, Saint-Gobain – **Henri Isaac**, maître de conférences, université Paris-Dauphine – **Marc Ivaldi**, directeur d'études, Toulouse School of Economics – **Emmanuel Jahan**, conseiller social pour l'Europe et l'international, Centre européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics (CEEP) – **Sébastien Jean**, directeur, Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) – **Jean-Noël Jeanneney**, historien, ancien ministre – **Emmanuel Jessua**, chef du bureau de la politique économique France, ministère de l'Économie et des Finances – **Guillaume Jeu**, responsable veille et prospective, Les Apprentis d'Auteuil – **Clotilde Jolivet**, responsable veille législative et politique, Sanofi – **Alain Joly**, chef du secteur Comité interministériel de l'agriculture et de l'alimentation, Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) – **Pascal Juéry**, directeur général, Rhodia Novecare – **Sven Jürgenson**, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de la République d'Estonie – **Daniel Kaplan**, délégué et cofondateur, Fondation internet nouvelle génération – **Fabienne Keller**, sénatrice du Bas-Rhin – **Gilles Kepel**, universitaire – **Bariza Khiari**, sénatrice de Paris – **Odile Kirchner**, secrétaire générale, Conseil national de l'industrie (CNI) – **Thomas Klau**, directeur, European Council on Foreign Relations, Bureau de Paris – **Ivan Krastev**, directeur, Centre for Liberal Strategies – **Steinar Kristiansen**, universitaire, Research Council of Norway – **Laure de La Raudière**, députée d'Eure-et-Loir – **Éric Labaye**, membre du comité de direction mondial, McKinsey – **Romain Lacombe**, chargé de l'innovation et du développement, Etalab – **Jean-Jacques Lacour**, directeur de la stratégie, IFP Energies nouvelles – **Marc Laget**, responsable du pôle Aménagement numérique des territoires,

Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) – **Fadhel Lakhoua**, directeur des affaires financières et de la surveillance des marchés de gros, Commission de régulation de l'énergie (CRE) – **Romain Lalanne**, responsable *open data*, SNCF – **Alain Lamassoure**, député européen, ancien ministre – **François-Michel Lambert**, député des Bouches-du-Rhône – **Michel Lamy**, conseiller, Conseil économique, social et environnemental (CESE) – **Augustin Landier**, professeur, université Toulouse 1 – **Aurélie Lapidus**, conseillère, Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) – **Fabrice Larat**, directeur du CERA (Conseils en recrutement associés), directeur-adjoint de la formation à l'École nationale l'administration (ENA) – **Jean-Yves Larraufie**, conseiller filières industrielles et transport, Commissariat général à l'investissement (CGI) – **Éric Larrey**, directeur général, Institut pour la transition énergétique IDEEL – **Tania Lasisz**, service Innovation et services aux usagers, Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique – **Didier Lassauzay**, membre, Confédération générale du travail (CGT) – **Adelaïde de Lastic**, chargée de mission, relations publiques, Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (UDES) – **Serge Lavagna**, secrétaire national, secteur protection sociale, Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC) – **Denis Lavat**, conseiller du président, Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) – **Richard Lavergne**, conseiller du directeur général énergie et climat, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie – **Gérard Le Bihan**, directeur général, Pôle images et réseaux – **Christophe Le Blanc**, directeur des affaires institutionnelles, Solocal Group – **Isabelle Le Callenec**, députée d'Ille-et-Vilaine – **Philippe Le Clézio**, conseiller, Conseil économique, social et environnemental (CESE) – **Xavier Le Coq**, délégué national, Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC) – **Patrick Le Floch**, directeur, Sciences Po Rennes – **Jacques Le Guillou**, directeur adjoint du transport aérien, Direction générale de l'aviation civile – **Bruno Le Maire**, député de l'Eure – **Laurence Le Ny**, directrice musique et culture, Groupe Orange – **Thierry Le Paon**, secrétaire général, Confédération générale du travail (CGT) – **Michel Le Scouarnec**, sénateur du Morbihan – **Marie-Cécile Lebas**, directrice des affaires publiques, Syngenta – **Béatrice Lebouc**, déléguée générale, Association nationale des directeurs financiers et de contrôle de gestion – **Claudy Lebreton**, président, Assemblée des départements de France (ADF) – **Catherine Lebrun**, secrétaire nationale, Solidaires – **Christine Lecerf**, conseillère du président, Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) – **Lee Hye-min**, ambassadeur de la République de Corée – **Éric Lefebvre**, sous-directeur des études et des prévisions financières, Direction de la sécurité sociale (DSS) – **Christophe Lefèvre**, secrétaire national, secteur Europe et international, Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC) – **Philippe Legrain**, principal adviser, Bureau of European Policy Advisers (BEPA) – **Adrien Lehman**, étudiant, think tank Youth Diplomacy – **Mathias Lelièvre**, directeur adjoint, cabinet du ministre du Redressement productif – **Axelle Lemaire**, députée des Français établis en Europe du Nord – **Philippe Lemercier**, délégué général à l'Outre-mer, Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) – **Xavier Lemoine**, maire de Montfermeil – **Emmanuel Lempert**, directeur des affaires institutionnelles, Association française des éditeurs de logiciels et solutions internet – **Guillemette Leneveu**, directrice générale, Union nationale des associations familiales (UNAF) – **Claude Lenglet**, directeur, projet Troisième Révolution industrielle, Nord-Pas-de-Calais – **Fabrice Lenseigne**, secrétaire général adjoint, Haut Conseil du financement de la protection sociale – **Corinne Lepage**, députée européenne – **Bruno Leroux**, député de la Seine-Saint-Denis – **Fabrice Leroy**, chargé de mission auprès du chef de service Industrie, Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIIS) – **Philippe Leroy**, sénateur de la Moselle – **Bruno Lescure**, directeur des affaires publiques, Groupe Altran – **Jean-Pierre Letartre**, président directeur général,

Ernst & Young – **Nadine Levratto**, chercheuse, Centre national de la recherche scientifique (CNRS) – **Pierre Lévy**, directeur de l'Union européenne, ministère des Affaires étrangères – **Patricia Lexcellent**, déléguée générale, Confédération générale des sociétés coopératives et participatives (CG Scop) – **Dominique Libault**, vice-président, Haut Conseil du financement de la protection sociale – **Vincent Lidsky**, vice-président, Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) – **Marie-Noëlle Lienemann**, sénatrice de Paris – **Patrick Llerena**, professeur, université de Strasbourg – **Martine Lombard**, membre, Conseil supérieur de la magistrature – **François Loos**, ancien ministre, vice-président, Conseil régional d'Alsace – **Daniel Lorthiois**, président, Régime local d'assurance maladie d'Alsace-Moselle – **Pierre Louette**, président du comité transformation numérique, Mouvement des entreprises de France (MEDEF) – **Georges Louis**, délégué national, secteur développement durable, énergies, logement, RSE, Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC) – **Philippe Louis**, président confédéral, Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) – **Marios Lyssiotis**, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de la République de Chypre – **Michel Magras**, sénateur de Saint-Barthélémy – **Véronique Maillard**, directrice déléguée à la prospective et cohésion sociale, France Télévisions – **Jean-Claude Mailly**, secrétaire général, Force ouvrière (FO) – **Maire**, directeur de l'économie globale et des stratégies du développement, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, ministère des Affaires étrangères – **Éric Maïtrepierre**, chef du service des affaires européennes et internationales, Secrétariat général, ministère de la Justice – **Jean-Louis Malys**, secrétaire national, Confédération française démocratique du travail (CFDT) – **Arnaud Marès**, conseiller, Banque centrale européenne – **Claude-Valentin Marie**, conseiller pour l'Outre-mer, Institut national d'études démographiques (INED), directeur scientifique de l'enquête « Migration, famille et vieillissement » – **Philippe Marini**, sénateur de l'Oise – **Grégory Martin**, responsable régional, Confédération française démocratique du travail (CFDT) – **Hugues Martin**, conseiller, Conseil économique, social et environnemental (CESE) – **Isabelle Martin**, secrétaire confédérale, Confédération française démocratique du travail (CFDT) – **Virginie Martin**, présidente, Think Tank Different – **Nathalie Martin-Sorville**, directrice, La Fabrique de la Cité – **Frédérique Massat**, députée de l'Ariège – **Vincent Mathieu**, directeur, ADIM Est – **Joël Maurice**, économiste – **Jean-François Mayet**, sénateur de l'Indre – **Bogdan Mazuru**, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de Roumanie – **Juliette Méadel**, directrice générale, Terra Nova – **Philippe-Henri Méchet**, directeur de projets, Service de la législation et de la qualité du droit, Secrétariat général du gouvernement – **Mohamed Mechmache**, fondateur, Association ACLEFEU – **Dominique Média**, professeure de sociologie, université Paris Dauphine – **Pierre Méhaignerie**, ancien ministre, maire de Vitré – **José Filipe Mendes Moraes Cabral**, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de la République portugaise – **Alain Mérieux**, président, Institut Mérieux – **Hubert du Mesnil**, président du conseil d'administration, Lyon Turin Ferroviaire SAS – **Gérard Mestrallat**, président directeur général, GDF Suez – **David Meyer**, économiste à la Fédération de la métallurgie, Confédération générale du travail (CGT) – **Denis Meynent**, conseiller confédéral, Confédération générale du travail (CGT) – **André Milan**, secrétaire général, Confédération française démocratique du travail (CFDT), Fédération générale des transports et de l'environnement – **Romain Misfad**, délégué général, Union nationale des professions libérales (UNAPL) – **Marwan Mohammed**, sociologue – **Nathalie Mons**, professeure de sociologie, université de Cergy-Pontoise – **Alexia de Monterno**, directrice adjointe, Institut Montaigne – **Bernard de Montferrand**, Senior Adviser, Roland Berger Strategy Consultants – **Philippe Moreau**, président, Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME) Pays de la Loire – **Annick Morel**, présidente, Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) – **Janie Morice**, coordinatrice, Forum français de la jeunesse (FFJ) – **Serge**

Morvan, directeur général des collectivités locales – **Marc Mossé**, directeur des Affaires publiques et juridiques, Microsoft – **Rodin Mouandzibi**, président, Association Le Chemin de l'émergence – **Vincent Moulin Wright**, délégué général, Groupe des fédérations industrielles (GFI) – **Alain Moulinier**, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt – **Jean-Luc Moullet**, directeur du programme compétitivité, filières industrielles et transports, Commissariat général à l'investissement (CGI) – **Jan Muhlfeldt**, président, Microsoft Europe – **Fabienne Muller**, maître de conférences, université de Strasbourg – **Cédric Musso**, directeur des relations institutionnelles, Union fédérale des consommateurs (UFC-Que Choisir) – **Louis Nègre**, sénateur des Alpes-Maritimes – **Bertrand Neuschwander**, directeur général adjoint, Groupe SEB – **Thanh Nguyen**, direction des affaires publiques, Orange, bureau de Bruxelles – **Christian Nibourel**, vice-président, Commission nationale des services (CNS) – **Mirjana Nikolić**, ministre conseiller, ambassade de la République de Serbie – **Zainil Nizaraly**, membre, Force ouvrière (FO) – **Olivier Noblecourt**, adjoint au maire de Grenoble – **Patrick Norynberg**, directeur général adjoint, Aulnay-sous-Bois – **Jean Ollivro**, président, think tank Bretagne Prospective – **Tomasz Orlowski**, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de la République de Pologne – **Younousse Ormajee**, conseiller, Conseil économique, social et environnemental (CESE) – **Cécile Ostria**, directrice générale, Fondation Nicolas-Hulot – **Luc Oursel**, président du directoire, Areva – **Mohamed Oussedik**, secrétaire confédéral, Confédération générale du travail (CGT) – **Marc-Olivier Padis**, directeur, Revue *Esprit* – **Bruno Palier**, professeur, Sciences Po – **Joakim Palme**, professeur de sciences politiques, université d'Uppsala et Institute for Futures Studies – **Bertrand Pancher**, député de la Meuse – **Isabeau Paret**, membre de la commission « 2020 Faire gagner la France », Mouvement des entreprises de France (MEDEF) – **Isabelle Pasquet**, sénatrice des Bouches-du-Rhône – **Romain Pasquier**, directeur de recherche, Sciences Po Rennes – **Théodore Passas**, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de la République hellénique – **Olivier Passet**, directeur des synthèses économiques, Xerfi Groupe – **Georges Patient**, sénateur de la Guyane – **Christian Paul**, député de la Nièvre – **Philippe Paul**, sénateur du Finistère – **Pascal Pavageau**, secrétaire confédéral, Force ouvrière (FO) – **Michel Pébereau**, président du conseil d'administration, BNP Paribas – **Jacques Pélissard**, président, Association des maires de France – **Lucio Pench**, directeur du département politique budgétaire, Direction générale des affaires économiques et financières, Commission européenne – **Gilles Penet**, président, Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME) Saône-et-Loire – **Claude Pénicand**, directeur de la stratégie, de l'international et de la valorisation, Institut national de l'information géographique et forestière – **Pierre Perbos**, président, Réseau Action Climat – **Daniel Percheron**, sénateur du Pas-de-Calais – **Marc Pétré**, directeur général, Pôle Aerospace Valley – **Jacques Perrier**, président, Centre culturel du Neuhof – **Jean-Claude Peyronnet**, sénateur de la Haute-Vienne – **Jean-Pascal Pham-Ba**, secrétaire général, Solaire Direct – **Patrick Pierron**, secrétaire national, Confédération française démocratique du travail (CFDT) – **Alexis Pierrot**, membre du Comité d'animation du Forum français de la jeunesse – **Jérôme Pigniez**, fondateur, Portail silvereco.fr – **Thomas Piketty**, directeur d'études, École des hautes études en sciences sociales (EHESS) – **Jean-François Pilliard**, vice-président, Mouvement des entreprises de France (MEDEF) – **Dorothée Pineau**, directrice générale adjointe, Mouvement des entreprises de France (MEDEF) – **Étienne Pinte**, président, Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale – **Ursula Plassnik**, ambassadeur plénipotentiaire et extraordinaire d'Autriche – **Dominique Plihon**, porte-parole, Attac – **Arno Pons**, directeur général, 5ème gauche – **Grégoire Postel-Vinay**, chef de la mission stratégie, Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) – **Pierre Pringuet**, président, Association française des entreprises privées (AFEP) – **Pascal Priou**, secrétaire national, Union nationale des

syndicats autonomes (UNSA) – **Catherine Procaccia**, sénatrice du Val-de-Marne – **Alain Quinet**, directeur général délégué, Réseau ferré de France (RFF) – **François Rachline**, conseiller spécial du président, Conseil économique, social et environnemental (CESE) – **Pierre Radanne**, président, Futur Facteur 4 – **Irena Radović**, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire du Monténégro – **Pierre Ralle**, direction des études et synthèses économiques, Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) – **Denis Ranque**, président exécutif, EADS – **François Raymond**, chef du service des affaires générales et de la performance, ministère de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie – **Pierre-Bernard Raymond**, sénateur des Hautes-Alpes – **François Rebsamen**, sénateur de la Côte-d'Or – **Loïc Remaud**, direction innovation et RSE, Pôle emploi – **Michel Renaud**, maître de conférences, université Rennes 1 – **Jean-François Renucci**, secrétaire général, Fédération chimie énergie-Confédération française démocratique du travail (FCE-CFDT) – **Dominique Reynié**, directeur général, Fondapol – **Frank Reynier**, député de la Drôme – **Virginie Rhéa**, chef de projet, Mouvement des entreprises de France (MEDEF) – **Andrea Ricci**, directeur, Institute of Studies for the Integration of Systems (ISIS) – **Yvan Ricordeau**, secrétaire général, Confédération française démocratique du travail (CFDT) Pays de la Loire – **Christophe Robert**, délégué général adjoint, Fondation Abbé Pierre – **Jocelyne Roche**, responsable relations extérieures, Groupe Macif – **Patrice Roché**, directeur général, Pôle de compétitivité Agri Sud-Ouest Innovation – **Gérard Rodriguez**, conseiller confédéral, Confédération générale du travail (CGT) – **Jean-Baptiste Roger**, directeur, La Fonderie – **Yves Rome**, sénateur de l'Oise – **Pierre Rosanvallon**, professeur, Collège de France – **Régis Rouau**, directeur de la recherche, Groupe Air-Liquide – **Jean-François Roubaud**, président, Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME) – **Bruno Rousset**, président directeur général, April – **Alain Rousset**, président, Association des Régions de France – **Emmanuelle Rousset**, directrice, Réso solidaire – **Lara Rouyres**, membre, Conseil national du numérique (CNN) – **Paul Rubion**, consultant junior, Sciences Po Rennes Junior Conseil – **Guillaume Sainteny**, maître de conférences, École polytechnique – **Frédéric Saint-Geours**, président, Groupe des fédérations industrielles (GFI) – **Anne Saint-Martin**, direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – **Sonia Saint-Martin**, directrice campus management et des projets RH, Groupe Pierre Fabre – **Nina Sajić**, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de Bosnie-Herzégovine – **Robert Salais**, économiste – **Virginie Saliou**, docteure en sciences politiques, Sciences Po Rennes – **Pamela Santa Cruz**, chargée de mission, Emmaüs Défi – **Emmanuel Saunier**, directeur, Réseau 2000 – **Jean-Marie Schléret**, vice-président, Grand Nancy – **Dominique Schnapper**, directrice d'études, École des hautes études en sciences sociales (EHESS) – **Jean-Luc Schneider**, directeur par intérim, branche des études de politique économique, département des affaires économiques, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – **Pascal Schuster**, chargé de mission auprès du directeur des affaires européennes et internationales, ministère de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie – **Louis Schweitzer**, ancien président, Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) – **Grégoire Sentilhes**, président, NextStage – **Éric Seulliet**, président, La Fabrique du Futur – **Geoffroy Sigrist**, responsable des relations institutionnelles et parlementaires, Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) – **Mihaela Similie**, experte associée, Observatoire de l'action publique – **Jolanta Šimkevičiūtė Balčiūnienė**, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de Lituanie – **François de Singly**, sociologue – **Arthur Sode**, macroéconomiste, bureau des politiques économiques et risques internationaux, Direction générale du Trésor – **Jean-Pierre Sotura**, commissaire, Commission de régulation de l'énergie (CRE) – **Raymond Soubie**, conseiller, Conseil économique, social et environnemental (CESE) – **Jean-Baptiste Soufron**, secrétaire général, Conseil

national du numérique (CNN) – **Clément de Souza**, délégué national, Centre des jeunes dirigeants (CJD) – **Jean-Cyril Spinetta**, président du conseil d'administration de LASAIRE, Conseil de surveillance d'Areva – **Christophe Strassel**, adjoint à la déléguée générale, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) – **Laetitia Strauch**, chargée d'études, Institut de l'entreprise – **Nadine Stutter-Prévot**, directrice des relations institutionnelles, Groupe Sodexo – **François Sureau**, avocat – **Patricia de Suzzoni**, conseillère du président, Commission de régulation de l'Énergie (CRE) – **Louise Swistek**, chargée d'investissement, Le Comptoir de l'innovation – **Agnès Szabo**, déléguée générale, Pôle fibres Grand-Est – **Karim Tadjeddine**, directeur associé, McKinsey France – **Yves de Talhouët**, membre du conseil de surveillance, Devoteam – **Aline Tarrago**, Institut de l'innovation et du lien social – **Pascal Taton**, directeur, Agence d'urbanisme de l'agglomération nancéienne – **Jean-Louis Tertian**, chef du département de l'analyse stratégique et de la prospective, Service de coordination à l'intelligence économique, Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) – **René Teulade**, sénateur de la Corrèze – **Jean-Claude Thébault**, président, BEPA – **Christine Thiébot**, proviseure, Lycée Jacques-Brel, La Courneuve – **Benoît Thieulin**, président, Conseil national du numérique (CNN) – **Joseph Thouvenel**, vice-président confédéral, Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) – **Xavier Timbeau**, directeur du département analyse et prévision, Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) – **Benjamin Tincq**, cofondateur, OuiShare – **Chantal Tisserant**, vice-présidente déléguée technique, Union nationale des professions libérales (UNAPL) – **Georges Tissié**, directeur des affaires sociales, Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME) – **Jacques Trémon**, président, Clairlieu Eco-Défi – **Jean-Claude Trichet**, gouverneur honoraire, Banque de France, ancien président de la Banque centrale européenne – **Claude-Emmanuel Triomphe**, directeur du travail, Association Travail Emploi Europe Société (ASTREES) – **Stéphane Troussel**, président, Conseil général de la Seine-Saint-Denis – **Xavier Turion**, directeur général adjoint, Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) – **Maria Ubach Font**, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de la Principauté d'Andorre – **Taro Ugen**, responsable start-up Europe, France Digitale – **Justin Vaisse**, directeur du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS), ministère des Affaires étrangères – **Michel Vakaloulis**, philosophe – **Dominique Valck**, président par intérim, Conseil de développement durable du Grand Nancy – **Raymond Vall**, sénateur du Gers – **Shahin Vallée**, conseiller, cabinet du président du Conseil européen – **Louis-André Vallet**, directeur de recherche de première classe, Centre national de la recherche scientifique (CNRS) – **Clotilde Valter**, députée du Calvados – **Marie-Pierre Van Hoecke**, chef du pôle recherche et innovation, Délégation interministérielle à l'intelligence économique – **Philippe Van Parijs**, professeur, université catholique de Louvain (UCL) – **François Vandeville**, sous-directeur de l'Allemagne et de l'Europe alpine et adriatique, Direction de l'Union européenne, ministère des Affaires étrangères et européennes – **Jean-Marie Vanlerenberghe**, sénateur du Pas-de-Calais – **Patrick Varela**, conseiller confédéral, Confédération générale du travail (CGT) – **Philippe Varin**, président du directoire, PSA Peugeot Citroën – **Guy Vasseur**, conseiller, Conseil économique, social et environnemental (CESE) – **Pierre Veltz**, président directeur général, Établissement public Paris-Saclay – **Denis Verdier**, président, Coop de France – **Henri Verdier**, directeur, Etalab – **Carlos Verkaeren**, président, Groupe Poult – **Dominique Vernay**, président, Fondation de coopération scientifique Campus Paris-Saclay – **François Véron**, président, Newfund – **Yves Veyrier**, conseiller, Conseil économique, social et environnemental (CESE) – **Gaël Veyssiére**, porte-parole, Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne – **Chris Viehbacher**, directeur général, Sanofi – **Jérôme Vignon**, président, Semaines sociales de France – **François Vilain**, conseiller, Conseil économique, social et environnemental (CESE) – **Xavier Vuillaume**, médecin-directeur, Centre de santé d'Aubervilliers –

Alain Wagner, vice-président relations institutionnelles, France Astrium – **Philippe Wahl**, président, La Poste – **Pierre Waintraub**, membre, Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME) – **Emmanuelle Wargon**, déléguée générale, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) – **Detlef Weigel**, ministre plénipotentiaire, Ambassade d'Allemagne – **Patrick Weil**, historien, politologue – **Thierry Weil**, professeur, Mines ParisTech, délégué général de la Fabrique de l'industrie – **Ric Wells**, ambassadeur d'Australie – **François Werner**, conseiller communautaire, Grand Nancy – **Guntram B. Wolff**, directeur, Bruegel – **Charles Wyplosz**, économiste – **Pierre Zémor**, conseiller, Conseil d'État.

RETRouvez
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



CommissariatStrategieProspective



@Strategie_Gouv



France Stratégie est une institution rattachée au Premier ministre. Organisme de concertation et de réflexion, son rôle est de proposer une vision stratégique pour la France, en expertisant les grands choix qui s'offrent au pays. Son action repose sur quatre métiers : anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociaux ou techniques ; débattre avec tous les acteurs pour enrichir l'analyse ; évaluer les politiques publiques ; proposer des recommandations au gouvernement. France Stratégie joue la carte de la transversalité, en animant un réseau de huit organismes aux compétences spécialisées.

