

Une stratégie économique de ruptures pour la France

Les notes du Conseil d'analyse économique, n° 95, octobre 2026

Pour la première fois depuis 2014, l'ensemble des membres du Conseil d'analyse économique signe collectivement une Note proposant une stratégie économique d'ensemble pour la France. Cet exercice rare part du constat que des ruptures de politique économique sont rendues nécessaires par les transformations du monde (fragmentation géopolitique, nouveau choc chinois, crise climatique, révolution de l'IA générative) et par celles de la France (vieillesse, érosion de la productivité, dégradation des finances publiques, décrochage éducatif, renforcement des inégalités de patrimoine hérité, hausse de la pauvreté). Ces nouveaux défis appellent une révision profonde de plusieurs orientations de politique économique héritées des trente dernières années.

La première priorité consiste à transformer le moteur productif et social français. Nous proposons d'investir 4 milliards d'euros par an dans l'école en mobilisant les marges dégagées par la baisse du nombre d'élèves, de faire de la diffusion des technologies numériques et de l'intelligence artificielle une politique publique à part entière et de lancer un programme France 2040 en faveur de l'innovation stratégique. Nous recommandons également de recentrer la politique d'emploi en réorientant vers les jeunes, les seniors et les personnes durablement éloignées de l'emploi une partie des allègements généraux de cotisations. Enfin la création d'une allocation sociale unifiée et une fiscalité plus progressive des très grandes transmissions permettraient de réduire la pauvreté et les inégalités liées au patrimoine hérité.

La deuxième priorité est de renforcer la résilience de la France face aux chocs climatiques, commerciaux et géopo-

litiques. L'extension du marché carbone européen prévue en 2028 doit être accompagnée d'une réorientation d'une part significative de ses recettes vers les ménages vulnérables, tandis que l'adaptation doit devenir un pilier de la politique climatique, centré sur la prévention et les publics les plus exposés. Face au nouveau choc chinois et à la montée des tensions commerciales, l'Union européenne doit diversifier ses approvisionnements critiques et mobiliser plus stratégiquement ses instruments de défense commerciale et de lutte contre la coercition, sans augmenter indistinctement les droits de douane.

Les leviers retenus reposent sur un consensus scientifique solide et sur des réallocations internes des ressources permettant de financer les priorités nouvelles sans aggraver le déficit. Stabiliser la dette nécessitera cependant des mesures supplémentaires. Leur combinaison relevant des préférences politiques sur la répartition de l'effort, nous mettons à disposition une base publique couvrant plus de 150 mesures budgétaires afin d'offrir un point d'appui transparent pour l'analyse des propositions budgétaires formulées pendant la campagne présidentielle de 2027.

Déclinée en huit recommandations principales et quarante recommandations détaillées, cette stratégie montre qu'un socle commun de réformes ambitieuses peut être dégagé, qui permettrait de réduire les inégalités scolaires et la pauvreté, d'augmenter l'emploi des jeunes, de relancer la productivité, de sécuriser nos approvisionnements stratégiques, de tenir le cap de la décarbonation et de financer l'adaptation au changement climatique.

Cette Note est publiée sous la responsabilité des membres du CAE et n'engage qu'eux.
Les membres honorifiques et les membres de droit du CAE (Insee et Direction générale du Trésor) ne sont pas signataires de cette Note, afin de ne pas engager leurs institutions respectives.

Introduction



La France fait face à des défis économiques nouveaux et de grande ampleur : crises géopolitiques qui menacent le commerce mondial et la stabilité économique ; nouveau « choc chinois » touchant le cœur de l'appareil industriel européen ; nécessité de réduire plus rapidement nos émissions de CO₂ et d'adapter le pays aux chocs climatiques ; pauvreté en hausse, en particulier chez les enfants et les jeunes ; révolution de l'intelligence artificielle générative (IA) qui rebat les cartes dans de nombreux secteurs ; et ce, dans un contexte de vieillissement de la population et de finances publiques très dégradées qui réduisent nos marges de manœuvre.

La situation des finances publiques constitue une contrainte centrale et d'une intensité inédite pour l'économie française. Le refinancement progressif de la dette à des taux d'intérêt plus élevés alimente la hausse de la charge d'intérêts, exposant le pays à une dynamique d'emballement spontané de la dette publique. En l'absence d'ajustement pour réduire le déficit public, la France pourrait subir une dégradation brutale de ses conditions de financement, au risque de devoir redresser ses comptes dans l'urgence, selon un rythme et des modalités qu'elle ne maîtriserait plus.

Ces nouveaux défis appellent une révision profonde de plusieurs orientations de politique économique héritées des trente dernières années. Cette *Note* propose une stratégie économique en deux temps, avec plusieurs ruptures de doctrine rendues nécessaires par les transformations du monde et de la France.

La première partie de la *Note* vise à transformer le moteur productif et social : investir efficacement dans l'école et la jeunesse, relancer la productivité par la diffusion technologique et le soutien à l'innovation stratégique, recentrer la politique de l'emploi sur les jeunes et les seniors, renforcer la lutte contre la pauvreté et mieux prendre en compte le poids croissant des héritages dans les inégalités. Ces réformes doivent s'inscrire dans une trajectoire budgétaire crédible, gouvernée par des règles plus contraignantes.

La seconde partie présente la stratégie de résilience que la France doit construire face aux nouveaux chocs : faire de l'adaptation climatique une priorité, tout en poursuivant l'effort de décarbonation, et renforcer sa sécurité économique, à travers un effort de défense accru et une meilleure protection des intérêts économiques européens face à la montée des tensions commerciales.

Trois idées structurent cette *Note* :

Les transformations que nous proposons ne sont pas un sacrifice consenti pour l'avenir : elles renforcent le modèle économique et social français dès aujourd'hui, en réduisant les inégalités scolaires et la pauvreté, en augmentant l'emploi des jeunes, en relançant la productivité, en sécurisant nos approvisionnements stratégiques, en tenant le cap de la décarbonation et en finançant l'adaptation au changement climatique.

Dans chaque domaine, les transformations proposées peuvent être financées par des réallocations internes¹, démontrant qu'un programme à la fois ambitieux et soutenable est possible. Ce programme n'aggrave donc pas le déficit, mais ne suffit pas à résorber le déséquilibre budgétaire existant.

La stabilisation de la dette nécessitera des mesures supplémentaires. Sans prendre position sur cette liste de mesures, un choix qui relève des préférences politiques sur la répartition de l'effort et sur lequel il n'existe pas de consensus au sein du Conseil d'analyse économique, nous mettons à disposition une base publique couvrant plus de 150 mesures budgétaires, chiffrées selon des hypothèses prudentes. Cette base permet de tester différentes combinaisons et d'offrir un point d'appui transparent pour l'analyse des propositions budgétaires formulées par les formations politiques pendant la campagne présidentielle de 2027.

Pour chacun des thèmes traités, la *Note* situe la France dans les tendances de long terme, souligne les nouveaux défis et opportunités, décrit les ruptures de doctrine et les dispositifs de réforme qui semblent constituer les meilleures réponses sur la base des travaux d'évaluation empirique disponibles. Huit Focus thématiques approfondissent chaque point et formulent des recommandations complémentaires.

Cette *Note* couvre un grand nombre de thèmes mais ne prétend pas embrasser l'ensemble de la politique économique. Le choix a été fait de concentrer l'analyse sur les propositions qui satisfont à deux critères cumulatifs : d'une part, être solidement étayées par la littérature économique et faire l'objet d'un consensus entre les membres du Conseil d'analyse économique ; d'autre part, présenter un potentiel de transformation significatif.

Les mesures qui ne sont pas traitées ici ne sont pas pour autant secondaires : la *Note* vise simplement à montrer que les seules réformes à la fois solidement étayées par la littérature économique et consensuelles au sein du Conseil suffiraient déjà à transformer considérablement l'économie française.

* Les membres souhaitent remercier l'équipe du CAE pour son implication dans ce projet, notamment Augustin Vicard, secrétaire général, Iris Laugier, économiste, Matis Aubin, Marie Guerro et Coline Latgé, assistants de recherche, ainsi que tous les conseillers scientifiques : Jean Beuve, Samuel Delpuech, Claudine Desrieux et Arthur Poirier.

¹ Ces réallocations sont décrites dans le reste de la *Note* : dividende démographique pour l'école, recentrage et redéploiement du crédit d'impôt recherche pour l'innovation, baisse des allègements généraux de cotisations sociales patronales pour l'emploi, et enfin recyclage des recettes du futur ETS 2 pour la politique climatique (l'European Trading Schemes 2, dont la mise en œuvre est prévue en 2028, est l'extension du marché carbone européen aux émissions des secteurs des bâtiments, du transport routier et certaines industries non couvertes par le premier marché carbone).

Plusieurs d'entre elles constituant des ruptures importantes par rapport aux politiques économiques des dernières décennies, le débat présidentiel constitue un moment particulièrement précieux pour en juger la pertinence et arbitrer entre les voies possibles.

Transformer le moteur productif et social

Investir dans la jeunesse : école et orientation

Tendance de long terme

Le capital humain est le premier moteur de la prospérité, expliquant près des trois quarts de la croissance de la productivité française entre 1975 et 2020², et environ la moitié de la croissance mondiale depuis 1980³. Or, sur ce terrain décisif, la France décroche depuis trois décennies, singulièrement en mathématiques : le niveau moyen en calcul des élèves de CM2 a fortement baissé entre 1987 et 2017, au point que seul 1 % des élèves atteint désormais le niveau des 10 % les meilleurs en 1987⁴. En fin de collège, le score aux évaluations TIMSS de l'OCDE est passé de 538 points en 1995 à 483 en 2019, soit l'équivalent d'une année scolaire perdue. Aucun pays comparable ne connaît une telle chute, qui touche jusqu'aux meilleurs élèves et place la France dernière de l'Union européenne en mathématiques au CM1⁵.

Cette dégradation du niveau se double d'inégalités parmi les plus fortes de l'OCDE : l'écart de performance en mathématiques entre élèves favorisés et défavorisés atteint 113 points contre 93 dans l'OCDE⁶, soit une avance de plus de trois années scolaires pour les enfants des familles aisées⁷. Ces écarts se prolongent dans le supérieur : un tiers seulement des jeunes issus des 20 % de ménages les plus modestes y accèdent, contre 90 % dans le dernier décile, et les enfants de milieux très favorisés ont environ dix fois plus de chances d'intégrer une grande école⁸.

Ce double décrochage ne s'explique pas par un déficit global de moyens : la dépense éducative française est proche de la moyenne de l'OCDE (5 % du PIB⁹), mais mal allouée, avec une dépense par élève au primaire inférieure de 19 % à la moyenne de l'OCDE. L'enjeu macroéconomique est considérable : élever le niveau de l'équivalent d'une année d'apprentissage en fin de collège (≈ 20 points PISA¹⁰) augmenterait la croissance de long terme de 0,4 point par an¹¹, tandis qu'une meilleure mobilisation des talents vers les carrières scientifiques et d'innovation ajouterait 0,2 point de croissance annuelle¹².

Nouveau défi et opportunité

La décennie qui s'ouvre renouvelle l'enjeu. Du côté de la demande de compétences, la crise des vocations scientifiques menace la capacité d'innovation de la France (les docteurs ne représentent que 1 % des 25-34 ans, contre 1,3 % dans l'OCDE et 2 % aux États-Unis). Du côté des moyens, la baisse de la démographie scolaire ouvre une fenêtre budgétaire historique : à taux d'encadrement constant, elle dégagerait au minimum 5 milliards d'euros d'économies annuelles à l'horizon 2035 pour le primaire et le collège¹³. Ce « dividende démographique » permet d'accroître la dépense par élève tout

² Aussilloux V., Bruneau C., Girard P.-L., Mavridis D. (2020) : *Le rôle du capital humain dans le ralentissement de la productivité en France*, Note de synthèse, France Stratégie, décembre

³ Gethin A. (2025) : « Distributional Growth Accounting: Education and the Reduction of Global Poverty, 1980-2019 », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 140, n° 4, p. 2571-2618.

⁴ Chabanon, L. & Pastor, J.-M. (2019) : « L'évolution des performances en calcul des élèves de CM2 à trente ans d'intervalle (1987-2017) », Note d'information n° 19.08, DEPP, ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse.

⁵ La France se situe à la dernière place de l'Union européenne au classement TIMSS 2023, en mathématiques, à égalité avec la Belgique. Cioldi I., & Raffy G. (2024) : « TIMSS 2023 en CM1 : les résultats en mathématiques et en sciences restent stables en France, sous la moyenne européenne, avec une hausse des inégalités entre filles et garçons », Note d'information n° 24.47, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), ministère de l'Éducation nationale, décembre.

⁶ OCDE (2023) : *Résultats du PISA 2022 (Volumes I et II) - Note par pays : France*.

⁷ Altinok N., Diebolt C., Diebolt R. (2024) : « Le prix des inégalités scolaires », Working Papers of BETA, n° 2024-34, août ; Bonneau C., Grobon S. (2021) : « Enseignement supérieur : un accès inégal selon le revenu des parents », *Focus du Conseil d'analyse économique*, n° 76, décembre.

⁸ Fack G., Huillery É. (2021) : « Enseignement supérieur : pour un investissement plus juste et plus efficace », *Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 68.

⁹ Après correction du CAS Pensions, selon la méthode proposée par l'Institut des politiques publiques : Aubert P., Pedrono M., Tô M., Tochev T. (2025) : « Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ? », *Perspectives budgétaires*, chapitre 3, Institut des politiques publiques / La Documentation française.

¹⁰ Avvisati F. et P. Givord (2021), « How much do 15-year-olds learn over one year of schooling? An international comparison based on PISA », *OECD Education Working Papers*, n° 257, OECD Publishing, Paris

¹¹ Guadalupe M., Jaravel X., Philippon T., Sraer D. (2022) : « Cap sur le capital humain pour renouer avec la croissance de la productivité », *Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 75, septembre.

¹² Feng J., Jaravel X., Richard É. (2022) : « Pour une stratégie nationale d'innovation par tous », *Focus du Conseil d'analyse économique*, n° 89, septembre ; Einiö E., Feng J., Jaravel X. (2025) : « Social Push and the Direction of Innovation », Working paper.

¹³ Aubin M., Dintilhac C., Jaravel X., Maublanc M. et Salaün R. (2026) : « Réformes éducatives : chiffrages budgétaires et effets sur le niveau scolaire et les inégalités », *Focus du Conseil d'analyse économique* n° 139, septembre.

en la réallouant vers les leviers à l'efficacité documentée, sans augmenter la dépense totale.

Enfin, l'expérience internationale démontre la faisabilité d'un redressement¹⁴ : l'Angleterre, le Mississippi, la Pologne ou le Portugal montrent qu'en une dizaine d'années, une hausse du niveau équivalent à une année d'apprentissage est atteignable. Ces redressements reposent partout sur un même socle : des objectifs de long terme chiffrés qui permettent de porter les réformes dans la durée, un enseignement donnant une large place aux méthodes pédagogiques de l'« enseignement explicite »¹⁵, un investissement très important dans la formation et l'accompagnement des enseignants, et des évaluations fréquentes déclenchant un soutien ciblé.

Rupture de doctrine

Pour lutter contre le décrochage des performances éducatives et les inégalités scolaires, nous recommandons trois axes de réforme¹⁶.

D'abord, lancer une loi de programmation décennale fixant des objectifs chiffrés suivis par des indicateurs publics, pour ancrer la transformation éducative dans le long terme, avec des moyens budgétaires sanctuarisés. Cette loi renforcerait la capacité à porter les réformes dans la durée, avec une continuité entre ministres. La loi de programmation décennale de l'école fixerait deux objectifs : relever le niveau de l'équivalent d'une année d'apprentissage¹⁷, et réduire d'un quart l'écart de performance entre élèves de milieux sociaux favorisés et défavorisés, soit un retour à la moyenne de l'OCDE.

Le deuxième axe consiste à sélectionner des leviers sur la base des évaluations causales et de leur rendement par euro dépensé : l'efficacité vient d'un cocktail cohérent de mesures complémentaires déployées simultanément, non d'un levier isolé. Les réformes seraient financées par réallocation du dividende démographique, en déployant un ensemble de mesures à l'efficacité documentée, avec notamment : une formation continue des enseignants portée à 80 heures annuelles, ancrée dans la pratique de classe et les méthodes pédagogiques de l'« enseignement explicite », et complétée par un réseau de conseillers pédagogiques ; du tutorat en petits groupes pour les 10 à 15 % d'élèves les plus fragiles scolairement ; une réduction de la taille des classes au primaire¹⁸.

Enfin, il faut favoriser une mise en œuvre collégiale à grande échelle, appuyée sur des expérimentations conçues dès le départ comme des outils d'évaluation. Elle s'appuierait sur plusieurs modifications organisationnelles : évolution du rôle du chef d'établissement, évaluations nationales transformées en outil de pilotage déclenchant un soutien ciblé, corps d'inspection réorienté vers l'accompagnement des enseignants, appels à manifestation d'intérêt pour les équipes volontaires¹⁹.

Recommandation 1. Fixer à l'école deux objectifs à dix ans : relever le niveau des élèves en fin de collège de l'équivalent d'une année d'apprentissage et réduire d'un quart les écarts de performance liés à l'origine sociale. Pour les atteindre, réallouer les moyens dégagés par la baisse du nombre d'élèves vers les mesures les plus efficaces, dans le cadre d'une loi de programmation décennale.

Dispositifs additionnels

Ce noyau serait complété par d'autres mesures, visant en particulier à réduire la ségrégation sociale et territoriale du système éducatif, ainsi que par une politique nationale d'orientation ambitieuse, fondée sur plusieurs leviers complémentaires : une information objectivée sur les filières et leurs débouchés, un accompagnement renforcé des élèves, et des interventions ciblées contre l'autocensure²⁰. Cette stratégie permettrait notamment de sensibiliser l'ensemble des jeunes aux carrières de la science et de l'innovation, avec des effets importants sur la croissance de long terme²¹. Le *Focus* associé « Éducation : relever le niveau, réduire les inégalités, et mieux mobiliser les talents » décrit en détail ces mesures.

Chiffres-clés

≈ 4 Md€/an : le coût des réformes à l'horizon 2035, couvert par un « dividende démographique » supérieur à 5 Md€/an.

+0,4 point par an : le gain attendu sur la croissance à long terme d'une progression du niveau scolaire équivalente à une année d'apprentissage.

¹⁴ Dintilhac C., Houzel G., Jaravel X. (2026) : « Élever le niveau scolaire : un plan d'action pour rattraper le retard », *Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 93.

¹⁵ Avec cette approche, les enseignants bénéficient d'un support de cours qui détaille étape par étape la manière d'enseigner les notions au programme, en privilégiant une transmission très progressive des connaissances aux élèves, passant par des explications précises, des exemples, des exercices guidés puis un travail plus autonome des élèves. Il s'agit d'un investissement dans la clarté pédagogique, accessible à tous les élèves.

¹⁶ Grenet J., Landais C. (2025) : « Éducation : comment mieux orienter la dépense publique », *Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 84, p. 1-12 ; Grenet J. et Jaravel X. (2026) : « Éducation : relever le niveau, réduire les inégalités, et mieux mobiliser les talents », *Focus du Conseil d'analyse économique* n° 142

¹⁷ Ce qui permettrait de ramener le niveau scolaire en France à celui des années 1990.

¹⁸ Dintilhac C., Houzel G., Jaravel X. (2026) : *ibid.* ; Fajean M., Grenet J., Laveissière E., Leonetti O. (2025) : « Efficacité économique de la réduction de la taille des classes », *Focus du Conseil d'analyse économique*, n° 113, mai.

¹⁹ Pour plus de détails : Dintilhac C., Houzel G., Jaravel X. (2026) : *ibid.*

²⁰ Grenet J. et Jaravel X. (2026) : *ibid.*

²¹ Feng J., Jaravel X., Richard É. (2022) : *op. cit.*

Relancer la productivité : diffuser l'usage de l'IA et créer un plan France 2040

Tendance de long terme

La principale cause du décrochage économique français depuis trente ans est la difficulté à diffuser rapidement et efficacement les technologies numériques dans l'ensemble de l'économie. La productivité du travail a progressé de +0,8 % par an en France entre 1995 et 2025, contre +1,7 % aux États-Unis et +1,1 % dans la zone euro. Ce différentiel explique l'intégralité de l'écart de trajectoire de PIB par habitant avec les États-Unis, soit une perte cumulée de 37 % de PIB par habitant en 2024, et de 13 % par rapport à l'Union européenne²². Ce décrochage est essentiellement intrasectoriel : 86 % de l'écart avec les États-Unis se concentre dans les secteurs liés aux technologies du numérique, principalement dans les secteurs utilisateurs, où se joue leur diffusion (64 %), ainsi que dans les secteurs producteurs de ces technologies (22 %)²³.

Nouveau défi et opportunité

La révolution de l'IA générative constitue un nouveau « moment numérique », avec le risque de rejouer le scénario de décrochage des technologies du numérique des années 1990 et 2000. Le taux d'adoption de l'IA générative par les salariés dans le cadre professionnel est plus marqué aux États-Unis (43 %) qu'en France (28 %), qui se situe derrière les Pays-Bas et la Norvège (36 %) et proche de l'Allemagne (31 %)²⁴. Les freins sont documentés : déficit de capital humain, rendement incertain à court terme, risques cyber.

En parallèle des enjeux de diffusion, soutenir l'innovation technologique est fondamental pour maîtriser les briques technologiques de l'IA générative et assurer notre souveraineté. L'opportunité est d'autant plus nette que la France dispose d'un instrument dont l'efficacité vient d'être établie grâce à une évaluation causale : le Programme d'investissements d'avenir (PIA) et son successeur France 2030²⁵. Selon cette évaluation, les appels à projets déployés dans ces programmes accélèrent fortement la croissance des entreprises bénéficiaires et les recettes fiscales supplémentaires qu'elles génèrent permettraient d'en compenser le coût en

moins de trois ans : le dispositif est ainsi « autofinancé ». Enfin, l'augmentation durable de l'effort de défense (voir ci-dessous), peut soutenir l'innovation en lui offrant des débouchés stables, à l'image de l'écosystème organisé autour de la DARPA américaine²⁶.

Rupture de doctrine

Pour lutter contre le décrochage de la productivité, nous proposons de basculer le centre de gravité du soutien à l'innovation depuis les dispositifs peu ciblés, notamment le crédit d'impôt recherche (environ 8 Md€/an), dont l'effet incitatif est faible pour les grands groupes²⁷, vers une politique de diffusion technologique massive distincte du soutien à la production d'innovation, et un dispositif d'innovation à mission, France 2040, centré sur des priorités stratégiques (IA, défense, transition écologique), à l'image de France 2030 et des projets de DARPA européenne.

Cette réorientation devrait s'accompagner d'une doctrine d'évaluation systématique : France 2040 serait évalué au fil de l'eau, en réallouant les crédits vers les appels à projets les plus efficaces.

Recommandation 2. Lancer un programme France 2040 pérennisant la logique de France 2030, doté d'une enveloppe de l'ordre de 0,2 point de PIB (6 milliards d'euros) par an sur dix ans. Parallèlement, faire de la diffusion technologique, notamment auprès des PME et ETI, une politique à part entière, pilotée par un chef de file clairement identifié et dotée d'un budget de l'ordre de 0,02 point de PIB par an (600 millions d'euros).

Le programme France 2040 serait centré sur l'IA, les technologies duales (civiles et militaires) et la défense, ainsi que la transition énergétique (atténuation, adaptation). Sa gouvernance resserrée s'inspirerait de la DARPA et de l'agence allemande SPRIND : chefs de programme à mandat court, jalons vérifiables, arrêt des projets n'atteignant pas leurs objectifs, et données conçues dès l'origine pour permettre leur évaluation. Les financements seraient attribués par des appels à projets compétitifs, plutôt que par des dispositifs de gré à gré, dont l'efficacité semble faible.

En parallèle, le crédit d'impôt recherche serait plafonné à 100 M€ de dépenses éligibles, en supprimant le taux de

²² La mesure des écarts internationaux de productivité fait l'objet de débats méthodologiques, notamment selon les conventions de conversion des niveaux de prix retenues. Ces enjeux sont discutés plus en détail dans le *Focus* associé : Bergeaud A., Jaravel J. et Rossi P. (2026) : « Relancer la croissance par la productivité », *Focus du Conseil d'analyse économique* n° 143, ainsi que dans Bergeaud (2026) : « Productivité et adoption des technologies en France », *Focus du Conseil d'analyse économique*, n° 141, septembre.

²³ Bergeaud A., Bunel S., Jaravel X. et Roulet A. (2026) : « Comment lutter contre le décrochage de la productivité ? », *Les Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 94, septembre.

²⁴ Bick A., Blandin A., Deming D.J., Fuchs-Schündeln N. et Jessen J. (2026) : « Mind the Gap: AI Adoption in Europe and the US », *Brookings Papers on Economic Activity*, 2026.

²⁵ Bergeaud, Bunel, Jaravel et Roulet (2026) : *op. cit.*

²⁶ La Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) est l'agence chargée de la recherche et du développement de technologies militaires aux États-Unis.

²⁷ Aghion P., Chanut N. et Jaravel X. (2022) : « Renforcer l'impact du Crédit d'impôt recherche », *Les Focus du Conseil d'analyse économique*, n° 90, septembre.

subvention de 5 % aujourd'hui en vigueur au-delà de ce montant, générant une économie supérieure à 500 M€/an. Nous recommandons également le prolongement des Laboratoires d'excellence (Labex) au-delà de 2027, étant donné les forts effets d'entraînement sur la R&D privée, documentés dans les évaluations²⁸.

Le deuxième axe de recommandations est d'ériger la diffusion technologique en politique à part entière, placée sous la responsabilité d'une institution clairement identifiée (chef de file), chargée d'en coordonner les différents instruments et d'en évaluer les résultats. Le dispositif « Osez l'IA » serait ainsi amplifié pour accompagner la diffusion de l'IA auprès des PME-ETI et former les salariés et les dirigeants²⁹. Ces outils devraient être ciblés, temporaires et adossés aux freins identifiés (compétences, cybersécurité).

Dispositifs additionnels

Le *Focus* associé « Relancer la croissance par la productivité » décrit en détail ces mesures, ainsi que des mesures complémentaires, notamment celles qui relèvent de l'échelon européen dans le cadre de la mise en œuvre du *rapport Draghi* (enjeux de simplification, etc.). D'importants progrès peuvent également être réalisés s'agissant du financement des entreprises innovantes (voir Mojon B. et Subran L., 2026 : « Mieux cibler les aides aux entreprises, mieux financer leur innovation », *Focus* n° 146).

Chiffres-clés

86 % : part de l'écart de productivité avec les États-Unis provenant des secteurs liés aux technologies du numérique

6 Md€/an pendant dix ans : le coût du programme France 2040.

Trois ans : l'horizon auquel le programme serait autofinancé par ses retours socio-fiscaux.

Recentrer la politique de l'emploi sur les jeunes et les seniors

Tendance de long terme

Depuis les années 1990, la stratégie française de soutien à l'emploi a reposé sur une réduction massive du coût du travail au niveau du salaire minimum. Cette orientation répondait à une situation particulière : un chômage de masse, concentré sur les travailleurs peu qualifiés, et un coût du travail au niveau du Smic élevé en comparaison internationale.

Trente ans plus tard, les allègements généraux de cotisations sociales représentent 77 milliards d'euros par an. Ils ont largement atteint leur objectif : le coût du travail au niveau du Smic ne représente plus que 44 % du coût du salaire médian, contre près de 60 % au début des années 1990, et il est désormais inférieur à celui observé en Allemagne ou au Royaume-Uni³⁰. Dans le même temps, le revenu disponible des salariés rémunérés au Smic, relativement au salaire médian, figure parmi les plus élevés de l'OCDE.

Nouveau défi et opportunité

Les travaux récents³¹ suggèrent que les effets sur l'emploi d'une variation du coût du travail sont aujourd'hui plus limités qu'ils ne l'étaient lorsque le coût relatif du travail peu qualifié était beaucoup plus élevé.

En contrepartie, cette stratégie a progressivement concentré les aides publiques autour des bas salaires et contribué à accroître les taux marginaux de prélèvement entre le Smic et le salaire médian. Au niveau du Smic, augmenter de 100 euros le revenu disponible d'un salarié peut nécessiter jusqu'à 400 euros de coût salarial supplémentaire pour l'employeur³². La réforme du barème des allègements généraux entrée en vigueur en 2026³³ a renforcé la concentration des aides publiques autour du Smic. Si cette évolution a simplifié le système, elle a également conduit à des taux marginaux particulièrement élevés lors des premières progressions salariales au-dessus du salaire minimum. Cette situation tend à freiner les progressions salariales et mobilise des ressources budgétaires considérables, alors même que les principaux déficits d'emploi se situent ailleurs.

²⁸ Bergeaud A., Guillouzoic A., Henry E. et Malgouyres C. (2025) : « From Public Labs to Private Firms: Magnitude and Channels of Local R&D Spillovers », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 140, n° 4

²⁹ Bergeaud, Bunel, Jaravel et Roulet (2026) : *op. cit.*

³⁰ Le coût du travail au salaire minimum en 2023 représente environ 45 % du salaire médian en Allemagne et 50 % au Royaume-Uni, contre 51 % en moyenne dans l'OCDE et 51 % dans l'UE-27. En niveau, le coût annuel du travail au salaire minimum est d'environ 22 000 € en France, contre près de 30 000 € en Allemagne et aux Pays-Bas, et environ 24 000 € aux États-Unis (Données OCDE, d'après Bozio A. et Wasmer E. (2024) : *Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire*, Rapport final, France Stratégie).

³¹ Grimpel N. et Poirier A. (2026) : « Les effets des exonérations de cotisations sociales : enseignements d'un workshop international », *Focus du CAE* n° 136, juin.

³² Bozio A. et Wasmer E. (2026) : « Quelles stratégies pour l'emploi et les salaires ? », *Les Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 91, juin.

³³ Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2026, elle introduit une réduction générale dégressive unique des cotisations employeurs. La réduction est maximale au niveau du Smic, fortement dégressive entre 1 et 1,5 Smic, et nulle au-delà de 3 Smic.

En effet, en comparaison internationale, le retard français en matière d'emploi provient principalement des jeunes et des seniors³⁴. Le taux d'emploi des personnes d'âge intermédiaire est proche de celui observé dans les pays les plus performants. Les difficultés d'insertion demeurent en revanche importantes pour une partie des jeunes, notamment peu qualifiés.

Les progrès observés depuis une quinzaine d'années montrent que le taux d'emploi des seniors peut être sensiblement relevé lorsque les dispositifs de sortie précoce du marché du travail sont réduits. Les évaluations des réformes des retraites mettent notamment en évidence un « effet horizon » : le recul de l'âge de départ allonge les perspectives d'activité des salariés et des entreprises, ce qui favorise le maintien en emploi plusieurs années avant l'âge de liquidation des droits³⁵. L'écart avec les pays les plus performants en termes d'emploi des seniors se concentre désormais principalement entre 60 et 64 ans.

Rupture de doctrine

Les allègements généraux de cotisations sociales doivent être mieux ciblés : la politique de l'emploi doit désormais passer d'une logique de baisse généralisée du coût du travail à une logique plus ciblée sur les publics qui restent durablement éloignés de l'emploi. Concrètement, le montant maximal de l'allègement au niveau du Smic serait fixé en euros et n'augmenterait plus automatiquement à chaque revalorisation du salaire minimum³⁶. Le seuil au-delà duquel les allègements seraient supprimés resterait en revanche indexé sur le Smic. Les allègements décroîtraient ainsi moins rapidement avec le salaire, ce qui réduirait progressivement les taux marginaux au-dessus du Smic. Cette évolution serait mise en œuvre de manière graduelle, sous le suivi du Comité d'experts du Smic, afin d'en mesurer les éventuels effets sur l'emploi à bas salaire et d'en ajuster le rythme. Elle s'accompagnerait d'une simplification des multiples régimes d'allègements existants, tout en conservant des allègements renforcés pour certains publics prioritaires.

Les économies progressivement dégagées par cette réforme seraient en partie réorientées vers des politiques dont l'efficacité est mieux établie : accompagnement intensif des jeunes en difficulté d'insertion, amélioration de l'orientation et de la formation professionnelle, soutien à l'emploi des seniors et réformes favorisant la poursuite de leur activité, y compris des réformes permettant de reporter l'âge effectif de cessation d'activité. En effet, une stratégie ambitieuse en faveur de l'emploi des seniors passe nécessairement par une réforme des retraites et des dispositifs de départ

anticipé. Elle ne pourra toutefois être durablement acceptée qu'à condition d'améliorer les conditions de travail, de mieux prévenir l'usure professionnelle et de protéger davantage les salariés les plus fragiles.

Recommandation 3. Fixer en euros le montant maximal des allègements généraux au niveau du Smic, tout en maintenant leur seuil d'extinction indexé sur le Smic, afin de réduire les freins aux progressions salariales. Réorienter les moyens dégagés vers l'insertion des jeunes, l'emploi des seniors et l'accompagnement des personnes durablement éloignées de l'emploi.

Dispositifs additionnels

Le *Focus* « Marché du travail : une stratégie ciblée pour le plein emploi » dresse un bilan des principales politiques de l'emploi menées depuis 2017 et en tire plusieurs enseignements pour mieux hiérarchiser, cibler et articuler les dispositifs existants. Il approfondit également plusieurs leviers complémentaires susceptibles d'améliorer durablement les performances du marché du travail.

En matière d'égalité entre les femmes et les hommes, il propose de mieux articuler politiques éducatives, familiales et d'emploi afin d'agir sur les orientations genrées, la pénalité liée à la maternité et les écarts de progression de carrière. Il recommande notamment de porter le congé de paternité à dix semaines, dont six obligatoires, de renforcer l'offre de garde d'enfants et de poursuivre les politiques visant à réduire les discriminations dans les évolutions de carrière.

Le *Focus* propose également de faire de l'immigration qualifiée un levier à part entière de la politique de l'emploi et de la croissance. Il recommande la mise en place d'un système clair et prévisible de sélection, fondé sur des points, ainsi qu'une politique plus ambitieuse pour favoriser le maintien des étudiants étrangers très qualifiés formés en France, en facilitant l'octroi d'un titre de séjour à l'issue de leurs études.

Chiffres-clés

77 Md€/an : le coût des allègements généraux de cotisations en 2024.

Jusqu'à 400 € : le coût supplémentaire pour l'employeur nécessaire pour accroître de 100 € le revenu disponible d'un salarié au Smic.

³⁴ Bozio A. et al. (2025) : « Objectif plein emploi : pourquoi et comment ? », *Focus du Conseil d'analyse économique* n° 110, mars.

³⁵ Aubert P., Bozio A., Pedrono M., Tô M. (2025) : « L'impact de la réforme des retraites de 2010 sur l'équilibre financier de l'assurance chômage », *Rapports IPP*, n° 61, novembre.

³⁶ Le rendement d'un gel intégral de l'indexation des allègements généraux au niveau de janvier 2026, scénario plus strict que la désindexation proposée dans la recommandation 3, est estimé à 4,9 Md€ bruts en 2027. À horizon cinq ans, le rendement brut de cette mesure est estimé à 22 Md€. Ces montants ne tiennent pas compte du fait que la mesure pourrait réduire les bénéfices des entreprises, et donc les recettes d'IS, ni des effets potentiels sur l'emploi. Ces effets pourraient diminuer de plusieurs dizaines de pourcents les rendements bruts.

Enrayer la hausse de la pauvreté et les inégalités liées à la « grande transmission »

Tendance longue

La France se caractérise par des inégalités monétaires après impôts et transferts dans la moyenne de l'Union européenne et bien plus faibles qu'aux États-Unis. Cette situation résulte d'inégalités de revenus primaires modérées et d'un système redistributif puissant. Les impôts directs et les prestations de solidarité abaissent le taux de pauvreté de 6 points en 2023 et ramènent le rapport entre le niveau de vie moyen des 20 % des plus aisés et des plus modestes de 8,3 à 4,5³⁷. En revanche, sur le terrain décisif de la mobilité sociale, la France n'est pas bien positionnée : la mobilité sociale intergénérationnelle y est aussi faible qu'aux États-Unis pour l'accès à l'éducation supérieure³⁸ ; la mobilité salariale au cours de la vie est faible en comparaison internationale³⁹ ; et les inégalités de patrimoine, nettement supérieures à celles des revenus, se doublent d'un poids croissant de l'héritage dans la formation des positions économiques⁴⁰.

Nouveau défi

Deux ruptures de tendance commandent une réponse. D'une part, après deux décennies de relative stabilité autour de 14 %, la pauvreté monétaire est repartie à la hausse, de 13,8 % en 2017 à 15,4 % en 2024, dont près d'un point sur la seule année 2023, rapprochant la France de la moyenne européenne. La pauvreté frappe d'abord les enfants, les jeunes adultes et les familles nombreuses ou monoparentales, et nourrit la reproduction intergénérationnelle des inégalités : les jeunes ayant connu la pauvreté à l'entrée au collège présentent une probabilité nettement accrue d'être sans emploi ni formation à 26-27 ans⁴¹.

D'autre part, l'avancée en âge des générations du baby-boom annonce une « grande transmission patrimoniale » qui, sans réforme, accroîtra fortement des inégalités de patrimoine hérité, déjà marquées. Le patrimoine est aujourd'hui concentré chez les plus âgés : par rapport à celui des 50-59 ans, le patrimoine net médian des 30-39 ans a diminué de 35 %

entre 1986 et 2015, tandis que celui des plus de 70 ans a plus que doublé³⁹. L'héritage pèse ainsi toujours plus sur les positions économiques⁴², alors que la fiscalité des très hautes transmissions est largement contournée, notamment via le Pacte Dutreil⁴³.

Rupture de doctrine

Nous recommandons de très largement renforcer les politiques de lutte contre les inégalités à la racine (politiques de « prédistribution »). Les transferts monétaires réduisent fortement la pauvreté à court terme et peuvent améliorer les trajectoires, mais ils agissent peu sur les déterminants structurels des inégalités, qui dépendent des politiques intervenant en amont de leur formation (l'école, l'orientation, l'insertion professionnelle des jeunes). Ces politiques, détaillées plus haut, constituent le premier levier de réduction des inégalités, avec la stratégie décennale rehaussant le niveau scolaire et resserrant les écarts de performance dès le primaire (voir ci-dessus), et un accompagnement intensif des jeunes les plus éloignés de l'emploi (voir ci-dessus).

À ce socle redistributif doivent s'ajouter deux réponses, l'une ciblant la pauvreté concentrée sur les familles fragiles, l'autre les très hautes transmissions.

Le premier pilier consiste à recalibrer le projet d'allocation sociale unifiée (ASU), actuellement suspendu. Celui-ci vise à harmoniser les bases ressources et les barèmes du RSA, de la prime d'activité et des aides au logement autour d'un revenu social de référence, tout en simplifiant l'accès aux droits et en réduisant ainsi le non-recours. Cette réforme permettrait de rendre plus équitable et plus lisible le gain au travail pour toutes les personnes modestes, quelles que soient leurs conditions de vie familiale et de logement. Ses effets redistributifs dépendront toutefois étroitement des barèmes retenus. Dans la version transmise pour avis au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale⁴⁴, les simulations faisaient apparaître, à budget constant, une diminution du taux de pauvreté de l'ordre de 0,5 point. Cet effet agrégé s'accompagnait d'importants transferts entre ménages, avec des millions de gagnants mais aussi de perdants. Le projet devrait donc être poursuivi en prévoyant une période de transition pour réduire le nombre de perdants et en recalibrant ses paramètres afin de renforcer le soutien aux

³⁷ Blasco (2026) : « La redistribution diminue de près d'un tiers le taux de pauvreté », Drees.

³⁸ Bonneau C. et Grobon S. (2025) : « Parental Income and Higher Education : Evidence from France » *Journal of Human Capital*, 19(4), 768-807. Kenedi G., Sirugue L. (2023) : « La mobilité intergénérationnelle de revenus en France : une analyse comparative et géographique », *Notes IPP*, n° 95, octobre.

³⁹ Loisel T. & Sicsic M. (2024) : « La mobilité des individus le long de l'échelle des revenus en France sur la période 2003-2021 », Insee, *Économie et Statistique*, n° 545 - 2024, p. 65-82.

⁴⁰ Bozio A. et Jaravel X. (2026) : « Pauvreté et transmission des inégalités : agir à la racine », *Focus du Conseil d'analyse économique* n° 145.

⁴¹ Peruyero C. (2026) : « La pauvreté en héritage », *La Note d'analyse, Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan*, n° 158, février.

⁴² Dherbécourt C., Fack G., Landais C., Stantcheva S. (2021) : « Repenser l'héritage », *Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 69.

⁴³ Cour des comptes (2025) : *Le pacte Dutreil : un dispositif fiscal en forte croissance à mieux cibler*, rapport public thématique, novembre.

⁴⁴ Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2026) : « Avis du CNLE sur le projet de loi relatif à l'allocation de solidarité unifiée (ASU) ».

publics les plus exposés à la pauvreté, au premier rang desquels les familles monoparentales⁴⁵.

Le deuxième axe consiste à renforcer la progressivité effective de la fiscalité des très grandes transmissions. Sans remettre en cause le principe d'un régime favorable à la transmission des entreprises, le Pacte Dutreil devrait être profondément resserré : l'exonération pourrait être recentrée sur les seuls actifs affectés à l'activité opérationnelle, son taux abaissé et rendu dégressif au-delà d'un certain montant transmis, et les engagements de conservation renforcés. Selon le Conseil des prélèvements obligatoires⁴⁶, le seul abaissement du taux d'exonération de 75 % à 50 % pourrait générer environ 1,3 milliard d'euros de recettes supplémentaires par an.

Recommandation 4. Agir d'abord à la racine des inégalités, par l'école, l'orientation et l'insertion professionnelle. Mettre en œuvre une allocation sociale unifiée permettant de mieux soutenir les publics les plus exposés à la pauvreté, notamment les familles monoparentales. Renforcer la progressivité de la fiscalité des très grandes transmissions, notamment en resserrant le Pacte Dutreil, pour éviter d'accroître les inégalités patrimoniales lors de la « grande transmission » sans pénaliser la majorité des héritages, qui resteront exonérés d'impôts.

Dispositifs additionnels

Le *Focus* associé « Pauvreté et transmission des inégalités : agir à la racine » décrit en détail ces mesures, ainsi que des mesures complémentaires, notamment pour répartir l'effort de consolidation budgétaire à venir selon des principes d'équité sociale et générationnelle, en préservant les dispositifs bénéficiant aux enfants, aux jeunes et aux familles monoparentales, et pour limiter les possibilités de report prolongé de l'imposition personnelle des revenus conservés dans des holdings patrimoniales n'exerçant pas d'activité opérationnelle.

Chiffres-clés

-0,5 point de pauvreté : l'impact anticipé de la mise en place de l'allocation sociale unifiée (à budget constant).

5,5 Md€ : le coût du Pacte Dutreil en 2024, contre 1,2 Md€ en 2020, alors qu'1 % des donataires concentrent 65 % de l'avantage.

Assainir les finances publiques sans hypothéquer l'avenir

Tendance longue

La dette publique française est passée de 60 % du PIB en 2000 à 119 % au 2^e trimestre 2026. Elle est désormais la troisième plus élevée de l'Union européenne, derrière la Grèce et l'Italie. Cette dérive relève d'abord de phénomènes de long terme. Le ralentissement durable de la croissance, de 5,9 % par an en volume dans les années 1960 à 1,4 % dans les années 2010, a tari la progression spontanée des recettes et réduit les marges de manœuvre, tandis que les crises successives ont engendré des dépenses exceptionnelles jamais résorbées en phase de reprise. Côté dépenses, les postes vieillesse et santé ont chacun augmenté de deux points de PIB entre 1995 et 2023, alors que la défense, l'enseignement et les services généraux refluèrent en part de PIB. La baisse du taux de prélèvements obligatoires en sortie de crise Covid, non gagée par un ralentissement équivalent des dépenses, a parachevé la dérive de l'endettement public. La France s'est ainsi distinguée par un non-respect quasi systématique de sa trajectoire pluriannuelle de finances publiques, ce qui érode notre crédibilité au sein de l'Union européenne.

Le déficit public total correspond à l'écart entre les dépenses et les recettes publiques, charge d'intérêts comprise. En excluant cette charge et en corrigeant les effets de la conjoncture et des mesures temporaires, le déficit primaire structurel s'établit encore à 2,1 % du PIB en 2026, soit environ 60 milliards d'euros. Autrement dit, même dans une situation conjoncturelle normale et avant paiement des intérêts de la dette, les dépenses publiques excèdent durablement les recettes. En période de taux d'intérêt faible, cet endettement pouvait sembler indolore, car la charge de la dette en part de PIB restait maîtrisée.

Nouveau défi

La remontée récente des taux d'intérêt change la nature du problème. La charge de la dette, de 1,8 % du PIB en 2023, atteint 2,6 % en 2026, et continuera de croître à mesure que la dette se refinancera à des taux plus élevés. La France est ainsi exposée à un effet « boule de neige » : dès que le taux d'intérêt dépasse la croissance, le ratio de dette sur PIB s'emballer et devient très difficile à maîtriser.

L'effort total de consolidation nécessaire à la stabilisation de la dette, une fois prises en compte la hausse des taux

⁴⁵ La forte revalorisation de l'allocation de soutien familial fin 2022 a permis de soutenir le revenu de nombreuses familles monoparentales ne percevant pas de pension alimentaire ou une pension faible, cf. Dubois, Dumont, Ramuzat (2025) : « La revalorisation de 50 % de l'allocation de soutien familial fin 2022 a diminué la pauvreté des familles monoparentales », Cnaf Analyse statistique n°4.

⁴⁶ Conseil des prélèvements obligatoires (2025) : Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine, décembre. Le taux de 50 % correspond au taux applicable à la création du dispositif en 2003.

d'intérêt et la dérive tendancielle des comptes, est estimé à au moins 125 milliards d'euros⁴⁷. Le tendanciel des dépenses publiques prend notamment en compte une hausse des dépenses militaires⁴⁸ et la dynamique des dépenses de santé, liée notamment au vieillissement et à la progression des maladies chroniques⁴⁹. Il faut en outre composer avec des besoins de financement nouveaux et durables : transition écologique (10 à 15 milliards d'euros par an d'ici 2030⁵⁰) et dépenses d'avenir (éducation, innovation, emploi, pauvreté et mobilité sociale, cf. sections précédentes).

Le montant de 125 milliards d'euros correspond à une amélioration durable du solde public annuel à l'horizon 2032. Il représente environ quatre points de PIB, soit l'équivalent d'un peu plus de 7 % de l'ensemble des dépenses publiques annuelles.

Rupture de doctrine

Nous recommandons de programmer un effort de consolidation crédible, et suffisamment concentré en début de période, pour stabiliser la dette à horizon 2032. L'arbitrage est connu : une consolidation trop brutale pèse sur l'activité via ses effets d'entraînement dans l'économie, tandis que tout report laisse filer la charge d'intérêt et renchérit l'ajustement futur. Concentrer une part importante de l'effort sur les deux premières années réduit le coût total de l'ajustement, par ses effets cumulés sur la trajectoire de dette et parce qu'un engagement initial fort est plus crédible et donc plus efficace pour contenir les taux⁵¹.

Nous recommandons ainsi de programmer une amélioration durable du solde public de 125 milliards à l'horizon 2032, dont environ la moitié serait accomplie durant les deux premières années. Cet effort doit être réparti équitablement entre générations, du point de vue des capacités contributives (en préservant les minima sociaux et les publics les plus exposés à la pauvreté), et entre sphères de l'action publique (État, collectivités locales et Sécurité sociale).

Pour outiller le débat, le CAE met à disposition une base publique couvrant des centaines de mesures budgétaires, chiffrées selon des hypothèses prudentes et en incluant les effets

comportementaux lorsqu'ils sont documentés : 109 milliards d'euros d'économies en dépenses, 122 milliards de recettes et 47 milliards de réformes structurelles (Focus 147). Cette base permet de tester différentes combinaisons selon les préférences collectives et de contre-expertiser les chiffrages avancés par les formations politiques lors de la campagne de 2027.

L'ordre de grandeur de l'ajustement requis est très élevé : il ne s'agit pas d'un simple exercice de maîtrise budgétaire, mais d'un effort durable de redressement qui impliquera des arbitrages difficiles sur le niveau des dépenses publiques, la répartition des prélèvements et le financement des priorités nouvelles. L'encadré 1 présente plusieurs leviers de consolidation budgétaire, qui illustrent l'ampleur et la difficulté de cet effort. Celui-ci devra être largement partagé : il est illusoire de penser qu'une partie minoritaire de la population (ultra-riches, fonctionnaires, retraités, étrangers, grandes entreprises, etc.) puisse en supporter l'essentiel, ou que l'on puisse s'en remettre à une hypothétique croissance future pour résorber le déficit. Des ajustements budgétaires significatifs ont toutefois été réalisés récemment dans plusieurs pays européens, notamment au Portugal et en Espagne, montrant qu'un redressement durable est possible lorsqu'il combine crédibilité de la trajectoire, croissance et maîtrise des dépenses.

Comme l'illustrent les sections précédentes, un tel effort de consolidation est compatible avec la mise en œuvre de grandes réformes (éducation, innovation, emploi, inégalités) : dans chaque domaine, leur coût peut être financé en redéployant les crédits existants vers les dispositifs les plus efficaces⁵². Ces grandes réformes structurelles contribuent autant à l'acceptabilité qu'à la soutenabilité de la trajectoire car elles permettent à la fois d'accroître les recettes publiques et le pouvoir d'achat en soutenant la croissance de long terme.

Dispositifs additionnels

Le *Focus* associé, « Maîtriser les finances publiques : fixer une trajectoire crédible et transformer la gouvernance » propose des mesures pour transformer la gouvernance budgétaire, avec un engagement contraignant (loi de programmation des finances publiques contraignante ou règle d'or

⁴⁷ Jaravel X., Ragot X., Tavernier J.-L., Valla N. (2026) : Mission sur la transparence des finances publiques : situation tendancielle des finances publiques à horizon 2030, Inspection générale des finances, juillet. Ce montant, estimé par la mission en juillet 2026, constitue une borne inférieure étant donné la hausse rapide du taux d'emprunt de la France en septembre 2026.

⁴⁸ Une hausse des dépenses militaires est prise en compte dans le calcul de l'effort de 125 milliards d'euros pour stabiliser la dette à horizon 2032, la loi de programmation militaire étant incluse dans le tendanciel des dépenses publiques.

⁴⁹ Selon les simulations de l'Assurance Maladie, leur poids augmenterait d'ici 2035 de 1,4 point de PIB : Assurance Maladie (2026) : Améliorer la qualité du système de santé et maîtriser les dépenses : les propositions de l'Assurance Maladie pour 2027. Les chiffres évoqués portent sur les dépenses de santé remboursées par l'Assurance maladie.

⁵⁰ Le Trésor estime les besoins supplémentaires d'investissements bas-carbone à 82 Md€₂₀₂₄ par an d'ici 2030, dont 69 Md€ pour le secteur privé et 13 Md€ pour le secteur public, cette répartition dépendant cependant du niveau de soutien public à la décarbonation du secteur privé. Ces montants ne tiennent pas compte des investissements nécessaires à l'adaptation au changement climatique. Voir Trésor (2025) : Deuxième édition de la stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale.

⁵¹ Auclert A., Philippon T., Ragot X. (2024) : « Quelle trajectoire pour les finances publiques françaises ? », *Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 82, juillet ; Auclert A., Barbara M.-A., Jaravel X., Laveissière E., Lasterra O., Ragot X., Renaud D. (2025) : « Comment stabiliser la dette publique ? », *Focus du Conseil d'analyse économique*, n° 124, octobre.

⁵² L'indice d'efficacité de la dépense publique présenté dans le *Focus* associé (Auclert et al., 2026) fournit précisément un cadre pour guider les réallocations vers les dispositifs les plus efficaces et identifier les dépenses à préserver.

Encadré 1. Quelques ordres de grandeur pour mesurer l'ampleur de l'ajustement budgétaire

Stabiliser le ratio de dette publique à l'horizon 2032 nécessiterait une amélioration durable du solde public de l'ordre de 125 milliards d'euros, soit environ quatre points de PIB. Afin de donner à voir l'ampleur de cet ajustement, le tableau présente quelques mesures illustratives et leur rendement budgétaire estimé à terme.

Ces mesures, issues de la base mise à disposition par le CAE¹, ont été retenues uniquement pour illustrer la diversité des instruments disponibles et les ordres de grandeur associés, sans appréciation de leur opportunité économique, sociale ou politique. Elles ne constituent ni des recommandations du Conseil ni un programme prêt à l'emploi. Le choix des mesures de redressement relève des préférences politiques concernant la répartition de l'effort et ne fait pas l'objet d'un consensus au sein du CAE. Ces ordres de grandeur montrent néanmoins que même des mesures de grande ampleur ne couvriraient isolément qu'une fraction de l'ajustement nécessaire et que plusieurs leviers devront être combinés.

Mesure illustrative	Rendement annuel à terme	Part de l'effort de 125 Md€
Dépenses		
Gel en volume du budget général de l'État, hors charge de la dette, pendant trois ans	21 Md€	17 %
Gel en volume des dépenses des collectivités locales, hors charge de la dette, pendant cinq ans	19 Md€	15 %
Gel de l'indexation sur l'inflation des retraites de base et complémentaires pendant trois ans	17 Md€	14 %
Maîtrise renforcée des dépenses de santé ²	13 Md€	10 %
Généralisation de la massification des achats et de la mutualisation des circuits entre collectivités	3 Md€	2 %
Renforcement de la lutte contre la fraude sociale	0,5 Md€	moins de 1 %
Recettes		
Rétablissement de la taxe d'habitation	22 Md€	18 %
Hausse de deux points du taux normal de TVA	15 Md€	12 %
Relèvement du taux de l'impôt sur les sociétés de 25 % à 33,5 %	12 Md€	10 %
Rétablissement de l'ISF	5,5 Md€	4 %
Suppression de l'abattement fiscal de 10 % applicable aux pensions de retraite	5 Md€	4 %
Suppression du taux réduit de TVA dans la restauration	4 Md€	3 %
Renforcement de la lutte contre la fraude fiscale	3 Md€	2 %
Réformes structurelles		
Hausse du taux d'emploi des seniors – exemple d'une augmentation à 65 ans de l'âge d'ouverture des droits pour les générations 1964 à 1968	18 Md€ en 2037	14 %
Hausse de 0,2 point par an de la croissance de la productivité entre 2027 et 2031	14 Md€	11 %
Baisse du taux de chômage d'un point à l'horizon 2031	8 Md€	6 %

Note de lecture : une hausse de deux points du taux normal de TVA améliorerait le solde public d'environ 14 milliards d'euros par an à terme, soit près de 10 % de l'ajustement de 125 milliards d'euros. Les montants correspondent à des effets annuels estimés à l'horizon indiqué, par rapport à une trajectoire tendancielle, et non à des économies cumulées sur la période. Ils sont arrondis, intègrent les effets comportementaux lorsqu'ils sont documentés et ne sont pas nécessairement additionnables. Les parts de l'effort sont calculées par rapport à la cible de 125 milliards d'euros et peuvent ne pas correspondre exactement au rapport des montants affichés en raison des arrondis.

Source : Conseil d'analyse économique, base publique des mesures de redressement des finances publiques (2026) ; Jaravel, Ragot, Tavernier et Valla (2026) : *op. cit.*

¹ Cette base de mesure est présentée en annexe du *Focus* Auclert et al. (2026) : « Maîtriser les finances publiques : fixer une trajectoire crédible et transformer la gouvernance ».

² Nous prenons en compte les mesures suivantes : comparaisons entre territoires dans l'objectif d'identifier les dépenses atypiques ; poursuivre la baisse des prix des produits de santé ; poursuivre le virage ambulatoire à l'hôpital ; organisation des parcours et du lien ville-hôpital pour mieux prendre en charge les pathologies chroniques ; développer les politiques de prévention.

constitutionnelle) et un renforcement des pouvoirs du Haut Conseil des finances publiques et d'institutions budgétaires indépendantes (afin de réaliser des projections indépendantes de l'évolution à long terme du déficit public).

Recommandation 5. Stabiliser le ratio de dette publique sur PIB à l'horizon 2032 en programmant un effort de l'ordre de 125 Md€, dont environ la moitié les deux premières années. Documenter cette trajectoire à partir de chiffrages transparents et prudents, en combinant économies, recettes et réformes structurelles. L'effort devra également porter sur les dépenses de retraite et de santé, compte tenu de leur poids et de leur dynamique, et être réparti selon des principes d'équité sociale et générationnelle, en préservant notamment les minima sociaux et les dispositifs destinés aux enfants, aux jeunes et aux familles monoparentales.

Chiffres-clés

60 Md€ : le déficit primaire structurel en 2026, avant même le paiement des intérêts de la dette.

125 Md€ : l'amélioration durable du solde public annuel à atteindre en 2032, dont environ la moitié à engager durant les deux premières années.

121 % du PIB : le niveau auquel la dette serait stabilisée en 2032.

Être résilients face aux chocs : adaptation environnementale et sécurité économique

Les deux ensembles de réformes traités dans cette partie – politiques climatiques et environnementales, sécurité économique et défense – relèvent d'une même logique de résilience face à des chocs externes (climatiques, géopolitiques) dont la fréquence et l'intensité se renforcent. Cette logique n'est pas seulement défensive : en sécurisant les anticipations économiques et en restaurant la souveraineté nécessaire à l'action publique, elle conditionne la durabilité des transformations engagées en première partie.

Renforcer la politique d'atténuation et faire de l'adaptation un second pilier de la politique climatique

Tendance longue

La France a réduit ses émissions territoriales de gaz à effet de serre de 32 % entre 1990 et 2024, pour atteindre 369 MtCO₂eq (5,5 t/hab, SDES, 2026)⁵³. Néanmoins, le rythme de baisse récent (1,5 – 2 %/an) reste inférieur à celui requis par la Stratégie nationale bas carbone 3 (SNBC 3)⁵⁴ et par les engagements européens (environ 5 %/an). Les transports, responsables d'environ un tiers des émissions nationales, ne les ont que très peu réduites depuis 1990, tandis que les émissions de l'agriculture, qui représentent un peu plus de 20 % des émissions nationales, n'ont diminué que de 16,6 %. À l'inverse, les secteurs de l'industrie (≈ -55 %), du bâtiment (≈ -40 %), et de l'énergie (≈ -60 %), ont largement participé à la réduction des émissions⁵⁵.

Nouveau défi

La politique climatique entre dans une phase plus difficile. D'un côté, la poursuite de l'atténuation⁵⁶ se heurte à des difficultés croissantes d'acceptabilité et de mise en œuvre : après la crise des Gilets jaunes, plusieurs dispositifs ont été reportés, assouplis ou abandonnés. Ces contestations portent moins sur l'objectif climatique lui-même que sur le coût des mesures, leur efficacité perçue et la répartition de l'effort. D'un autre côté, les effets du changement climatique s'intensifient et leurs conséquences économiques et sociales deviennent plus visibles. Certains travaux récents estiment ainsi qu'une hausse de 1 °C de la température mondiale pourrait réduire le PIB mondial de plus de 20 % à long terme⁵⁷. L'action climatique doit donc répondre à un double impératif : poursuivre la réduction des émissions, en intégrant dès la conception des politiques leurs effets distributifs et les conditions de leur acceptabilité, tout en accélérant l'adaptation⁵⁸ aux conséquences déjà inévitables du changement climatique.

Rupture de doctrine

Nous recommandons d'abord de poursuivre les efforts d'atténuation en préparant et en assurant la mise en œuvre de

⁵³ Service des données et études statistiques (2026) : Bilan environnemental de la France – Édition 2025, mai. L'empreinte carbone, qui prend en compte les émissions liées aux importations, a également diminué, passant de 12,5 tonnes de CO₂e par personne en 2005 à 8,2 en 2024 (SDES, 2025).

⁵⁴ La Stratégie nationale bas carbone (SNBC) est la feuille de route de la France pour atteindre la neutralité carbone en 2050. Elle fixe la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre et les budgets carbone à court et moyen termes.

⁵⁵ Haut Conseil pour le climat (2026) : Dangers climatiques : la France face à ses responsabilités, Rapport annuel 2026, juillet ; Citepa (2026) : Rapport Secten – Édition 2026. Émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques en France, juin.

⁵⁶ Les politiques d'atténuation renvoient aux interventions humaines visant à réduire les sources d'émissions de gaz à effet de serre ou à renforcer les puits de carbone, tels que les forêts, les océans ou les sols (IPCC, 2014).

⁵⁷ Bilal A. et Känzig D. R. (2026) : « The Macroeconomic Impact of Climate Change : Global Versus Local Temperature », The Quarterly Journal of Economics, vol. 141, n° 2, p. 889-944. Focus à paraître.

⁵⁸ L'adaptation au changement climatique renvoie aux actions (comportements, investissements et autres décisions) adoptées pour réduire la vulnérabilité des systèmes humains et naturels aux conséquences négatives du changement climatique, avérées ou anticipées : Carleton T., Duflo E., Jack B. K., Zappala G. (2024) : « Adaptation to Climate Change », Handbook of the Economics of Climate Change, vol. 1, Elsevier, p. 143-248.

la deuxième phase du marché carbone européen (ETS2), prévue en 2028. Cette extension du marché imposera aux fournisseurs de combustibles et de carburants fossiles d'acheter des quotas correspondant aux émissions liées à leurs ventes. Elle devrait ainsi renchérir le chauffage au gaz et au fioul ainsi que les carburants routiers, et encourager les solutions moins émettrices. Elle portera à environ 75 % la part des émissions européennes de gaz à effet de serre soumises à une tarification carbone via les ETS 1 et 2.

En France, les carburants et combustibles fossiles supportent déjà une tarification du carbone à travers la contribution climat-énergie, intégrée à la fiscalité énergétique⁵⁹. Afin de garantir un signal-prix du carbone lisible et efficace, cohérent avec les objectifs de décarbonation et la valeur de l'action pour le climat⁶⁰, l'ETS2 doit venir en complément de la contribution climat-énergie, et non s'y substituer. Une modulation transitoire de cette dernière reste toutefois envisageable au moment de l'introduction de l'ETS2, si les prix de l'énergie demeurent très élevés.

Cette hausse du prix des énergies fossiles pèsera davantage, en proportion de leurs revenus, sur certains ménages modestes, lorsqu'ils dépendent de la voiture ou d'un chauffage fossile et disposent de peu d'alternatives à court terme. Ces effets peuvent être compensés sans supprimer l'incitation à réduire les émissions : une part significative des recettes issues de l'ETS2 (≈ 7 Md€/an à horizon 2030) devrait être recyclée pour financer la compensation des ménages les plus vulnérables, à travers des transferts monétaires versés en amont, clairement identifiables (de type chèques). Le Fonds social pour le climat européen⁶¹ peut contribuer à cet accompagnement.

Recommandation 6. Préparer la mise en place du marché carbone européen ETS2 et réallouer ses recettes vers des compensations directes et visibles en faveur des ménages les plus vulnérables (« dividende carbone »).

Nous recommandons ensuite de faire de l'adaptation un pilier à part entière de la politique climatique, en la réorientant vers la prévention. Concrètement, le régime d'assurance contre les catastrophes naturelles (CatNat) devrait évoluer en augmentant progressivement la surprime, en consacrant davantage de ressources à la prévention pour le bâti existant et en introduisant un signal-prix pour les nouvelles constructions en zone à risque. Cette réorientation suppose également de généraliser et de rénover les plans de prévention des risques

d'inondation, de renforcer les normes de construction dans les zones exposées au retrait-gonflement des argiles et aux inondations, et d'anticiper les relocalisations lorsque les risques deviennent récurrents.

Les solutions passives (isolation, protections solaires, végétalisation ou solutions fondées sur la nature) doivent être privilégiées en premier recours, sans exclure les solutions actives lorsqu'elles sont nécessaires et « coût-efficaces », notamment la climatisation des écoles et des hôpitaux. Les aides publiques doivent être ciblées sur les ménages, les entreprises et les territoires dont les capacités propres d'adaptation sont les plus limitées, en privilégiant les prêts verts, les garanties, les avances remboursables et les subventions sous conditions de ressources. Enfin, les dispositifs doivent être évalués afin d'écarter les effets d'aubaine et les mesures de mal-adaptation. Le financement de l'adaptation pourrait notamment reposer sur le redéploiement d'aides climatiques insuffisamment efficaces ou mal ciblées, tout en recentrant les soutiens sur les ménages les plus modestes⁶².

Recommandation 7. Faire de l'adaptation un pilier à part entière de la politique climatique, en donnant la priorité à la prévention ainsi qu'aux territoires et aux publics les plus vulnérables.

Dispositifs additionnels

Nous recommandons de soutenir d'autres dispositifs pour accélérer la transition écologique, décrits en détail dans le Focus associé « Transition écologique : concilier efficacité, acceptabilité et contraintes budgétaires » (Bureau et al., 2026). Nous recommandons de renforcer les politiques de verdissement des grandes flottes d'entreprise et les aides à la mobilité électrique ; d'étudier l'extension du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) aux produits transformés ; et d'intégrer de façon systématique les dommages environnementaux dans la comptabilité publique et privée.

Chiffres-clés

47 % des logements en France sont exposés à au moins un aléa climatique

≈ 7 Md€/an en 2030 : les recettes attendues de l'ETS 2 en France sous l'hypothèse d'un prix de 60 €/tCO₂.

⁵⁹ La « contribution climat-énergie » désigne la composante carbone intégrée aux taxes françaises sur les énergies fossiles, notamment la TICPE sur les produits pétroliers et la TICGN sur le gaz naturel.

⁶⁰ Quinet A., Riedinger N., Bourgueil J., Gourmand L., Le Hir B., Pommeret A. et Robinet A. (2025) : « La valeur de l'action pour le climat : une référence pour évaluer et agir », France Stratégie, mars.

⁶¹ Financé notamment par les recettes de l'ETS2, le Fonds social pour le climat vise à soutenir les ménages vulnérables et les petites entreprises, par des investissements dans la rénovation et la mobilité moins émettrice ainsi que, temporairement, par des aides directes au revenu.

⁶² À cet égard, le remplacement du bonus écologique par une prime financée par les CEE ne dispense pas d'en réexaminer régulièrement le ciblage. Une évaluation de l'ancien dispositif (Conte M., Dutronc-Postel P., Malgouyres C., Sukhdeo T., Tô M. (2026) : Le bonus-malus écologique : quelle efficacité, quelle équité ?, Perspectives budgétaires, chap. 4, Institut des politiques publiques, juin 2026.) estime qu'environ 80 % des acheteurs de véhicules électriques auraient fait le même choix sans subvention, mettant en évidence d'importants effets d'aubaine.

Repenser la place de la France et de l'Europe dans la mondialisation et renforcer l'effort de défense

Tendance longue

La France est bien intégrée dans la mondialisation, qui a profondément transformé les économies nationales, en favorisant les gains de productivité, la baisse des prix et l'accès à de nouveaux marchés. Dans ce cadre, la compétitivité française s'est néanmoins progressivement érodée au cours des trente dernières années, contribuant à l'installation d'un déficit du commerce de marchandises de près de 3 % du PIB aujourd'hui. Pour autant, cette situation ne constitue pas un déséquilibre macroéconomique global, la balance courante française restant proche de l'équilibre, grâce aux excédents dégagés dans les services et aux revenus d'investissement à l'étranger.

Même si le seul solde bilatéral des échanges avec la Chine représente, en 2025, la moitié du déficit commercial français, une part importante de celui-ci est enregistrée vis-à-vis de ses partenaires européens. Ce contraste complique la définition d'une position commerciale commune : les États membres dont l'économie demeure fortement excédentaire ne partagent pas nécessairement les priorités françaises, alors que les décisions européennes sont prises à la majorité qualifiée. Au total, l'Union européenne présente d'importants excédents courants⁶³, tandis que son excédent commercial, longtemps substantiel, est désormais quasiment nul si l'on exclut l'Irlande⁶⁴.

Nouveau défi

La multiplication des tensions et chocs géopolitiques d'une part, des mesures commerciales agressives d'autre part, notamment sous les administrations Trump, se traduisent par un usage plus marqué des dépendances commerciales comme arme diplomatique et une désagrégation des règles du commerce international. En outre, la croissance chinoise demeure très fortement tirée par l'augmentation de son solde commercial, ce qui exerce des pressions majeures sur le système d'échange international⁶⁵.

L'expérience du premier « choc chinois », terme qui désigne la forte augmentation de la pénétration des produits chinois postérieure à l'adhésion de la Chine à l'OMC, a mis en évidence des gains agrégés importants, notamment pour les consommateurs⁶⁶, mais aussi des effets locaux persistants sur l'emploi et la cohésion sociale aux États-Unis⁶⁷. Alors que les effets de ce premier choc chinois semblent avoir été moins marqués dans le cas européen, le « choc chinois 2.0 » pourrait y avoir des conséquences significatives. Les exportations chinoises concurrencent désormais directement des secteurs dans lesquels l'Europe reste fortement spécialisée, notamment l'automobile, les machines et certaines technologies de la transition énergétique. L'Allemagne est particulièrement exposée à ce rapprochement des spécialisations productives⁶⁸.

Rupture de doctrine

Face à l'affaiblissement des normes de coopération internationale, c'est à l'échelle de l'Union européenne que doit être pensée la redéfinition de la politique commerciale nécessaire pour défendre ses intérêts de manière pragmatique. Une réponse qui placerait l'Union en contradiction ouverte avec ses engagements internationaux, comme une hausse unilatérale et indifférenciée de ses droits de douane, serait contre-productive : elle risquerait de désorganiser durablement les relations avec ses partenaires commerciaux et d'alimenter un climat d'incertitude préjudiciable à l'investissement des grandes entreprises.

Mais la montée des tensions géopolitiques nécessite également de réorienter durablement la politique commerciale européenne. Aux objectifs traditionnels de croissance via l'ouverture des marchés doivent désormais s'ajouter des objectifs de résilience face aux risques d'arsenalisation des dépendances commerciales. Ce rôle assurantiel de la politique commerciale peut nécessiter de nouveaux instruments, comme l'instrument anti-coercition introduit en décembre 2023. Il nécessite également d'utiliser les outils existants, instruments de défense commerciale et accords préférentiels, de manière plus stratégique, si nécessaire en adaptant leurs modalités de mise en œuvre.

⁶³ L'excédent commercial désigne un solde positif des échanges de biens : les exportations dépassent les importations. Plus large, l'excédent courant tient également compte des échanges de services et des flux de revenus avec l'étranger (salaires, intérêts, dividendes ou transferts sans contrepartie directe).

⁶⁴ L'Irlande est exclue en raison du poids exceptionnel des activités mondiales de multinationales domiciliées sur son territoire. La production sous contrat conduit notamment à comptabiliser comme exportations irlandaises certains biens fabriqués à l'étranger, ce qui majore fortement son excédent commercial.

⁶⁵ La part des produits manufacturés chinois dans les importations mondiales est passée d'environ 10 % à plus de 15 % entre 2019 et 2025. Cette progression s'accompagne d'un creusement des excédents commerciaux chinois, soutenu par des politiques privilégiant l'offre, une dépréciation du taux de change effectif réel (plus de 15 % entre 2022 et 2026 selon la Banque des règlements internationaux) et un effort de politique industrielle estimé à près de 2 % du PIB, plusieurs fois supérieur à celui des États-Unis ou de l'UE : Jaravel X., Pisani-Ferry J., Schnitzer M., von Weizsäcker J. (2025) : « Principaux enseignements tirés des cinq mémos adressés aux dirigeants français et allemands », Joint Statement n°9 du Conseil franco-allemand des experts économiques.

⁶⁶ Jaravel X., Sager E. (2025) : « What Are the Price Effects of Trade? Evidence from the U.S. and Implications for Quantitative Trade Models », Review of Economics and Statistics.

⁶⁷ Autor D. H., Dorn D., Hanson G. H. (2013) : « The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States », American Economic Review, vol. 103, n° 6, p. 2121-2168.

⁶⁸ Aprigliano V., Bencivelli L., Borin A., Conteduca F. P., Corsello F., Federico S., Giordano C., Leone F., Mancini M., Panon L., Patrignani L. et Pica S. (2026) : « China Shock 2.0: Structural Drivers and Implications for the Euro Area », Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia, n° 1025.

Recommandation 8. Face à la montée des tensions internationales, mobiliser de manière plus stratégique l'instrument anti-coercition, les instruments de défense commerciale et les accords préférentiels, afin de réduire les dépendances critiques et de renforcer la capacité de dissuasion économique de l'Union européenne. Écarter une hausse indifférenciée des droits de douane.

Comme le souligne le récent Joint Statement du CAE et du Conseil allemand des experts économiques⁶⁹, la politique commerciale doit cibler, sur la base d'une cartographie précise, les produits pour lesquels une dépendance excessive à un fournisseur pourrait exposer l'Europe à une rupture d'approvisionnement ou à des pressions politiques. Pour ces produits, il faut diversifier les approvisionnements. L'approfondissement des accords commerciaux avec des producteurs alternatifs, comme cela a été fait avec le Chili ou le Mexique y contribue, mais elle nécessite des efforts importants et ne produit ses effets que progressivement. À plus court terme, les aides publiques à l'achat ou à l'investissement pourraient être assorties d'exigences de diversification lorsqu'elles risquent de renforcer une dépendance industrielle excessive, comme l'illustre rétrospectivement le soutien au déploiement des panneaux solaires. De telles exigences pourraient notamment s'appliquer aux soutiens aux véhicules électriques ou aux énergies renouvelables.

Les instruments de défense commerciale doivent compléter cette stratégie lorsque des importations subventionnées ou faisant l'objet de dumping menacent des capacités de production importantes pour la sécurité d'approvisionnement européenne. L'Union doit identifier plus rapidement les situations problématiques et accélérer les enquêtes et les décisions. Leur périmètre doit également tenir compte des possibilités de contournement entre produits proches : les mesures appliquées aux véhicules électriques peuvent par exemple déplacer les importations vers les véhicules hybrides rechargeables proposés par les mêmes producteurs. En complément, lorsqu'une hausse brutale des importations menace gravement une industrie européenne et risque d'accroître une dépendance stratégique, des mesures de sauvegarde temporaires doivent être envisagées : face à des évolutions récentes porteuses de menace pour l'industrie et la sécurité économique, la réponse européenne doit s'adapter.

Parallèlement, l'Union doit préserver ou développer les capacités industrielles et technologiques nécessaires à sa sécurité économique. Cela suppose d'agir sur l'innovation, le financement des entreprises et l'intégration du marché intérieur, dans le prolongement du rapport Draghi⁷⁰, mais aussi d'utiliser davantage la commande publique comme débouché pour

les produits innovants. Des exigences de contenu européen peuvent être justifiées lorsqu'elles sont nécessaires au développement d'une capacité stratégique durable, mais elles doivent rester ciblées et, lorsque cela est possible, ouvertes aux partenaires fiables de l'Union. Leurs bénéfices doivent être mis en regard de leur coût pour les acheteurs publics, les entreprises et les consommateurs.

Dispositifs additionnels

Le Focus associé « Mondialisation : quelle politique commerciale dans un monde fragmenté ? » décrit en détail ces mesures, ainsi que des mesures complémentaires, notamment en ce qui concerne les accords commerciaux, qui prennent une importance nouvelle dans un cadre multilatéral fragilisé, ainsi qu'une nécessaire cartographie systématique des vulnérabilités européennes (intrants critiques, technologies, terres rares) et leur sécurisation ciblée (diversification des stocks et des capacités productives).

En outre, la stratégie commerciale doit être articulée avec un effort de défense significativement renforcé. Nous recommandons⁷¹ de sécuriser la montée en puissance des budgets vers 3,5 % du PIB à l'horizon 2035⁷² pour crédibiliser les engagements de réarmement français et de soutien à l'innovation. La souveraineté européenne en termes de défense passera par d'autres types de mesures : renforcer l'autonomie stratégique de l'Europe en réduisant progressivement les dépendances critiques vis-à-vis des États-Unis, mieux intégrer les industries de défense européennes pour réduire la fragmentation des marchés, réaliser des économies d'échelle et accroître la productivité, et investir davantage dans la recherche, l'innovation et les programmes communs européens pour développer les capacités technologiques, en s'inspirant du modèle de la DARPA américaine.

Chiffres-clés

La moitié du déficit commercial français de marchandises correspond en 2025 au seul solde bilatéral avec la Chine.

3,5 % du PIB en 2035 : la cible de dépenses de défense adoptée par les alliés de l'Otan, contre 2,5 % déjà inscrits dans le tendancier français.

⁶⁹ Felbermayr G., Jaravel X., Jean S., Méjean I., Schnitzer M., Truger A. et Werding M. (2026) : « Politique économique de l'Europe envers la Chine : une stratégie ciblée pour rééquilibrer l'interdépendance », Conseil franco-allemand des experts économiques, *Joint Statement* n° 11, octobre.

⁷⁰ Draghi M. (2024) : *The Future of European Competitiveness*, rapport préparé pour la Commission européenne.

⁷¹ Auriol E., Jean S., Quinet A. (2026) : « Réarmer l'Europe : relever le défi de l'intégration économique et de l'innovation », *Les Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 88, mars.

⁷² Contre 2,5 % déjà inscrits dans le tendancier français.

Conclusion

Cette *Note* part du constat que des ruptures de politique économique sont rendues nécessaires par les transformations du monde (fragmentation géopolitique, choc chinois 2.0, crise climatique, IA générative) et par celles de la France (vieillesse, érosion de la productivité, dégradation des finances publiques, décrochage éducatif, renforcement des inégalités de patrimoine hérité ; hausse de la pauvreté). Face à ces nouveaux défis, certaines des politiques publiques mobilisées au cours des trente dernières années ne sont plus tenables – doctrine de politique de l'emploi centrée sur l'abaissement du coût du travail peu qualifié, dispositifs de soutien à la R&D privée peu ciblés, soutien à la R&D publique sans prioriser la diffusion des nouvelles technologies, faiblesse des politiques d'adaptation face au changement climatique, absence de réformes éducatives portées dans la durée, laxisme budgétaire en haut de cycle.

Les deux axes de la stratégie proposée par le CAE, transformer le moteur productif et social tout en se prémunissant face aux chocs, se renforcent mutuellement. La transformation

interne dégage les marges de manœuvre nécessaires à la résilience face aux chocs externes ; la résilience et la soutenabilité budgétaire protègent en retour les investissements de transformation sur le long terme. Loin d'être un sacrifice, cette stratégie renforce le modèle social français dès aujourd'hui : meilleure école, meilleure mobilité sociale, hausse de l'emploi des jeunes, sécurisation économique, financement crédible de l'adaptation climatique et de la défense.

Les leviers retenus reposent, autant que possible, sur un consensus scientifique solide, qu'il s'agisse des réformes éducatives, de la diffusion des technologies du numérique et de l'intelligence artificielle, des effets des allègements généraux ou du recyclage des recettes de la tarification carbone à des fins d'acceptabilité sociale. Cette base scientifique est d'autant plus précieuse dans un paysage politique marqué par la polarisation. Le tableau qui suit récapitule l'ensemble des recommandations, organisées par thème, qui constituent la traduction opérationnelle de la stratégie. Les constats détaillés et des éléments d'analyse complémentaires se trouvent dans les *Focus* thématiques associés à cette *Note* (voir ci-dessous).

Focus thématiques

Grenet J. et Jaravel X. : « Éducation : relever le niveau, réduire les inégalités et mieux mobiliser les talents », *Focus du CAE n° 142*

Bergeaud A., Jaravel X. et Rossi P. : « Relancer la croissance par la productivité », *Focus du CAE n° 143*

Auriol E., Fontaine F., Roulet A. : « Marché du travail : une stratégie ciblée pour le plein emploi », *Focus du CAE n° 144*

Bozio A. et Jaravel X. : « Pauvreté et transmission des inégalités : agir à la racine », *Focus du CAE n° 145*

Mojon B. et Subran L. : « Mieux cibler les aides aux entreprises, mieux financer leur innovation », *Focus du CAE n° 146*

Auclert A., Jaravel X., Philippon T., Ragot X. : « Maîtriser les finances publiques : fixer une trajectoire crédible et transformer la gouvernance », *Focus du CAE n° 147*

Bureau D., Henriot F., Schubert K. : « Transition écologique : concilier efficacité, acceptabilité et contraintes budgétaires », *Focus du CAE n° 148*

Jean S. et Méjean I. : « Mondialisation : quelle politique commerciale dans un monde fragmenté ? », *Focus du CAE n° 149*

Les membres signataires : Adrien Auclert, Dominique Bureau, Emmanuelle Auriol, Antonin Bergeaud, Antoine Bozio, François Fontaine, Julien Grenet, Fanny Henriot, Xavier Jaravel, Florence Jusot, Sébastien Jean, Isabelle Méjean, Benoît Mojon, Anne Perrot, Thomas Philippon, Vincent Pons, Xavier Ragot, Alexandra Roulet, Aurélien Saussay, Katheline Schubert, Ludovic Subran, Emmanuelle Taugourdeau



**conseil d'analyse
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du gouvernement en matière économique.

Président délégué Xavier Jaravel
Secrétaire général Augustin Vicard

Conseillers scientifiques
Jean Beuve, Samuel Delpeuch,
Claudine Desrieux, Arthur Poirier

Économistes/Chargés d'études
Nicolas Grimprel, Iris Laugier, Angela Gales

Assistante du président délégué
Orkia Saïb

Membres Adrien Auclert, Emmanuelle Auriol, Antonin Bergeaud, Antoine Bozio, François Fontaine, Julien Grenet, Fanny Henriot, Xavier Jaravel, Florence Jusot, Sébastien Jean, Isabelle Méjean, Thomas Philippon, Vincent Pons, Xavier Ragot, Alexandra Roulet, Katheline Schubert, Emmanuelle Taugourdeau, Jean Tirole

Correspondants
Dominique Bureau, Benoît Mojon, Anne Perrot,
Aurélien Saussay, Ludovic Subran

Les Notes du Conseil d'analyse économique
ISSN 2273-8525

Directeur de la publication Xavier Jaravel
Directeur de la rédaction Augustin Vicard
Édition, réalisation Hélène Spoladore
assistée de Marine Toutay

Contact presse Hélène Spoladore
helene.spoladore@cae-eco.fr
Tél. : 01 42 75 77 47 – 07 88 87 55 44

Tableau des 40 recommandations détaillées dans les Focus thématiques

École et orientation

1. Instaurer une stratégie nationale avec des objectifs à dix ans ambitieux sur l'amélioration du niveau des élèves et la réduction des inégalités sociales de performance scolaire.
2. Pour atteindre les objectifs de long terme, réinvestir le dividende démographique en réallouant les moyens dégagés vers les mesures les plus efficaces (formation des enseignants, méthodes pédagogiques, tutorat, baisse de la taille des classes au primaire).
3. Structurer une politique nationale d'orientation ambitieuse, fondée sur quatre leviers complémentaires : une information objectivée sur les filières et leurs débouchés, un accompagnement renforcé des élèves, des interventions ciblées contre l'autocensure et une plus grande fluidité des parcours.
4. Réduire la ségrégation sociale et territoriale du système éducatif en mobilisant quatre leviers complémentaires : mieux réguler les affectations scolaires dans l'enseignement secondaire ; associer davantage l'enseignement privé sous contrat aux objectifs de mixité sociale ; démocratiser l'accès aux filières sélectives de l'enseignement supérieur ; lever les freins territoriaux et financiers à la mobilité étudiante.
5. Créer une « stratégie nationale d'innovation par tous », dotée d'un budget de 100 millions d'euros par an, afin de sensibiliser l'ensemble des jeunes aux carrières de la science et de l'innovation, et de financer des initiatives complémentaires (ateliers d'information, mentorat, stages, immersions, forums, concours d'innovation).

Productivité et innovation

1. Faire de l'éducation, de l'orientation et de la formation le socle de la stratégie de productivité.
2. Lancer un programme « France 2040 » pour soutenir l'innovation stratégique, principalement via des appels à projets concurrentiels.
3. Recentrer le crédit d'impôt recherche et redéployer les ressources vers des dispositifs de soutien à la diffusion des innovations, notamment pour l'IA générative, dans le tissu des PME et TPE.
4. Porter une stratégie européenne ambitieuse pour la productivité et l'innovation : marché intérieur, union des marchés de capitaux, politiques sectorielles à mission, simplification, coalitions de volontaires.

Marché du travail

1. Formation des jeunes peu qualifiés

Pour améliorer la formation des jeunes peu qualifiés, investir dans la formation initiale, notamment au primaire pour réduire le nombre de décrocheurs et de NEET. Améliorer l'orientation vers les formations en donnant sur les plateformes d'affectation (Affelnet, ParcoursSup, MonMaster, etc.) toute l'information pertinente sur les taux d'insertion et les salaires à l'issue de la formation. Rééquilibrer l'apprentissage vers les personnes faiblement diplômées. Continuer à renforcer les liens entre les formations de fin de parcours éducatif et les entreprises.

2. Changer les incitations du système d'assurance chômage

Repenser la filière senior en la supprimant avant 58 ans et en visant un retour au régime normal avant 60 ans. Expérimenter un suivi renforcé des demandeurs d'emploi de plus de 55 ans. Généraliser le bonus-malus sur les cotisations employeur d'assurance chômage, applicable à tous les salariés indépendamment de l'âge, pour notamment décourager les licenciements de seniors.

3. « Retraite choisie »

Instaurer une logique de retraite choisie en informant mieux sur la décote, la surcote, la retraite progressive. Conserver un dispositif de cumul emploi-retraite suffisamment incitatif et préservant la possibilité d'acquérir de nouveaux droits.

4. Lutter contre les orientations genrées et l'échec scolaire

Mettre en place des équipes d'enseignants spécialisés qui interviendraient spécifiquement en mathématiques au primaire, pour améliorer l'enseignement, en particulier auprès des filles. Sensibiliser l'ensemble des enseignants aux biais implicites de genre. Promouvoir les carrières scientifiques dès le plus jeune âge et tout au long de la scolarité, en mettant en avant des modèles féminins positifs.

5. Aider à concilier famille et carrière

Porter le congé de paternité à 10 semaines, dont 6 obligatoires. Accompagner cette réforme par la mise en place d'un véritable service public de garde d'enfants et par des campagnes d'information sur les droits et les coûts à long terme de la pénalité parentale.

6. Lutter contre les discriminations de genre

Poursuivre la politique des quotas dans les instances dirigeantes, et à tous les échelons de carrière.

7. Favoriser l'immigration qualifiée :

- Introduire en France un système clair et prévisible, de type « système à points », qui pondérera études, expérience, compétences linguistiques, liens personnels et familiaux.
- Fluidifier et étendre l'octroi d'un titre de séjour aux étudiants étrangers, notamment aux plus qualifiés, à l'issue de leurs études sans y adjoindre des critères de salaire minimum ou d'adéquation du travail aux qualifications.

Fiscalité et financement des entreprises

- 1.** Réévaluer tous les 5 ans toute aide significative de l'État aux entreprises par une analyse coûts-bénéfices publique au plus tard 5 ans après sa mise en œuvre, faute de quoi, la mesure est automatiquement abrogée.
- 2.** Compte tenu des contraintes pesant sur les finances publiques, faire baisser l'enveloppe des aides aux entreprises de façon à contribuer à la baisse du déficit budgétaire.
- 3.** Réduire ou à minima désindexer immédiatement les allègements généraux de cotisation dès le Smic, afin de dégager des marges de manœuvre budgétaires.
- 4.** Mieux cibler les incitations des politiques d'aide aux entreprises. En premier lieu, pour le crédit d'impôt recherche, supprimer le taux de 5 % au-delà des 100 millions d'euros de dépenses éligibles afin de limiter les effets d'aubaine.
- 5.** Réorienter une partie de l'assurance-vie vers le financement à long terme des entreprises innovantes. Pour cela :
 - favoriser le développement de supports dans lesquels la garantie en capital n'est acquise qu'à long terme, tout en préservant la possibilité de rachat avant l'échéance à la valeur de marché ;
 - réserver les avantages fiscaux les plus importants aux produits qui financent davantage les actions et les actifs de long terme ;
 - faciliter l'utilisation par les assureurs du régime européen applicable aux investissements en actions de long terme ;
 - prévoir par défaut une part d'actifs de long terme dans les contrats d'assurance-vie, avec la possibilité pour l'épargnant de la refuser ;
 - étendre l'initiative Tibi à l'échelle européenne afin de financer les entreprises technologiques dans leur phase de croissance.

Inégalités et grande transmission

- 1.** Renforcer les politiques de « lutte contre les inégalités à la racine », en particulier l'éducation, l'insertion professionnelle et l'accès à l'emploi, afin d'agir sur les déterminants structurels des inégalités.
- 2.** Répartir l'effort de consolidation budgétaire selon des principes d'équité sociale et d'équité entre générations, en préservant les dispositifs affectant les publics les plus exposés à la pauvreté.
- 3.** Renforcer la progressivité de la fiscalité des très grandes transmissions patrimoniales, tout en préservant les transmissions courantes.
- 4.** Préserver la progressivité effective du système fiscal pour les contribuables les plus fortunés, en limitant les possibilités de report prolongé de l'imposition personnelle des revenus conservés dans des holdings patrimoniales passives.

Soutenabilité budgétaire et gouvernance

- 1.** Porter l'effort d'ajustement à au moins 125 milliards d'euros pour stabiliser le ratio de dette publique en 5 ans, avec un effort plus prononcé les deux premières années (> 25 milliards par an en 2027 et 2028). Prévoir des ajustements budgétaires supplémentaires pour financer les dépenses d'avenir.
- 2.** Documenter la combinaison de leviers qui permet d'atteindre la cible de réduction du déficit et de financement des dépenses d'avenir, en retenant des hypothèses prudentes pour les chiffres.
- 3.** Adopter un engagement contraignant et crédible sur les finances publiques, prenant la forme soit d'une loi de programmation des finances publiques véritablement contraignante, soit d'une règle d'or constitutionnelle.
- 4.** Renforcer l'évaluation de la soutenabilité des finances publiques à long terme, la réalisation indépendante de prévisions macroéconomiques et de finances publiques, et la formulation d'un avis sur les tendancielles de dépenses.
- 5.** Intégrer des marges de sécurité dans l'élaboration des budgets pour limiter les risques en exécution. Affecter les éventuelles recettes supplémentaires à la réduction du déficit, jusqu'à l'atteinte des objectifs budgétaires de moyen terme. Orienter les efforts en s'appuyant sur des indicateurs d'évaluation quantitatifs, comme l'indice d'efficacité de la dépense publique (EDP).

Adaptation et transition écologique

1. Préparer la mise en place du marché carbone européen ETS 2 et réallouer ses recettes sous forme de compensations directes et visibles en faveur des ménages les plus vulnérables (« dividende carbone »).
2. Évaluer et rationaliser les dispositifs de financement de la transition (CEE, MaPrimeRénov', leasing véhicule électrique...) au regard de leur coût par tonne de CO₂ évitée, en cohérence avec la valeur de l'action pour le climat, de leurs co-bénéfices et de leurs effets distributifs.
3. Renforcer le verdissement effectif des grandes flottes d'entreprise. Exiger l'inclusion systématique de modèles électriques dans les catalogues proposés. Faire des flottes un levier central de diffusion du véhicule électrique vers les ménages via le marché de l'occasion.
4. Poursuivre le renforcement des instruments commerciaux face aux risques de fuites de carbone (MACF) et en faire un vecteur pour la coopération climatique internationale.
5. Mieux intégrer les dommages environnementaux dans les cadres comptables et les indicateurs économiques, en généralisant des indicateurs opérationnels de capital naturel et en renforçant leur usage dans la décision publique et privée.
6. Aligner les politiques publiques d'adaptation autour de cinq principes :
 - Différencier selon les territoires et les aléas.
 - Passer d'une logique de réparation à la prévention : par exemple, faire évoluer le régime CatNat vers le financement de la prévention.
 - Prioriser les solutions passives d'adaptation, sans exclure les solutions actives lorsqu'elles sont nécessaires (climatisation, stockage d'eau modulé).
 - Réserver les aides aux ménages, entreprises et territoires à capacité d'adaptation limitée, avec des instruments à faible risque d'éviction de l'adaptation privée.
 - Évaluer systématiquement le rapport coût-bénéfice et les effets distributifs des politiques d'adaptation, refuser les dispositifs qui prolongent des situations non soutenables.

Mondialisation et défense

1. Tout en prenant acte de l'affaiblissement du cadre multilatéral, continuer à défendre un système fondé sur des règles et des principes. Dans ce cadre, les partenariats doivent être pensés comme des outils de renforcement des normes et d'assurance contre la violation des règles de coopération internationale.
2. Utiliser plus activement et largement des outils de défense commerciale pour mieux se protéger de la concurrence déloyale ou des distorsions menaçant le cœur de notre industrie.
3. Identifier précisément les vulnérabilités européennes à des mesures de coercition économique et fixer des priorités de sécurisation.
4. Renforcer les capacités de défense européennes par des achats communs, l'intégration industrielle et le soutien à l'innovation inspiré de la DARPA. Sécuriser cet effort par une trajectoire budgétaire atteignant 3,5 % du PIB en 2035.



conseil d'analyse économique

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du gouvernement en matière économique.

Président délégué Xavier Jaravel
Secrétaire général Augustin Vicard

Conseillers scientifiques
Jean Beuve, Samuel Delpeuch,
Claudine Desrieux, Arthur Poirier

Économistes/Chargés d'études
Nicolas Grimpel, Iris Laugier, Angela Gales

Assistante du président délégué
Orkia Saïb

Membres Adrien Auclert, Emmanuelle Auriol, Antonin Bergeaud, Antoine Bozio, François Fontaine, Julien Grenet, Fanny Henriot, Xavier Jaravel, Florence Jusot, Sébastien Jean, Isabelle Méjean, Thomas Philippon, Vincent Pons, Xavier Ragot, Alexandra Roulet, Katheline Schubert, Emmanuelle Taugourdeau, Jean Tirole

Correspondants
Dominique Bureau, Benoît Mojon, Anne Perrot, Aurélien Saussay, Ludovic Subran

Les Notes du Conseil d'analyse économique
ISSN 2273-8525

Directeur de la publication Xavier Jaravel
Directeur de la rédaction Augustin Vicard
Édition, réalisation Hélène Spoladore
assistée de Marine Toutay

Contact presse Hélène Spoladore
helene.spoladore@cae-eco.fr
Tél. : 01 42 75 77 47 – 07 88 87 55 44