

La France dans 15 ans

Perspectives économiques

Sommaire

Introduction.....	11
-------------------	----

PREMIÈRE PARTIE

L'environnement international : des tendances qui imposent des ruptures pour la France	17
---	-----------

1. La démographie : des disparités dans la croissance d'une population mondiale qui vieillit	17
2. La mondialisation : un processus irréversible à l'horizon de 15 ans ?	22
3. La montée de l'insécurité énergétique	29
4. Le réchauffement climatique : de la certitude scientifique à l'incertitude politique.....	34
5. Les exigences environnementales vont influencer sur la croissance en France	37

DEUXIÈME PARTIE

Les nouveaux gisements de croissance	39
---	-----------

1. La formation	43
2. Le rôle de l'innovation	47
3. La réforme de l'État pour la croissance.....	50
4. Les nouveaux secteurs de croissance	51
5. Le financement de l'économie et le rôle des PME.....	58

TROISIÈME PARTIE

Dépenses publiques et place de l'État dans l'économie	63
--	-----------

1. Un secteur public comparativement plus développé en France.....	64
2. Un État plus resserré sur ses fonctions premières	71
3. Un management modernisé, des ressources humaines mieux gérées et une pratique de l'évaluation.....	72
4. Des impôts modernes	74

QUATRIÈME PARTIE

La dimension sociétale : entre plus d'individualisme

et modernisation du contrat social	77
1. Un pays de Gaulois	77
2. Pacte républicain revu ou communautarisme	81
3. Baisse ou accroissement des inégalités	82
4. La flexisécurité	84
5. Redonner aux acteurs leur place dans les réformes	85

CINQUIÈME PARTIE

L'avenir de l'Europe entre élargissement et approfondissement.....

1. Quelles stratégies pour la France en Europe ?	87
2. Un scénario européen d'approfondissement.....	90
Conclusion	95
Bibliographie	99

Introduction

Le Conseil d'analyse économique (CAE) a été saisi par le Premier ministre et le secrétaire d'État à la Prospective et à l'Évaluation des politiques publiques pour donner son analyse sur les tendances et les ruptures pour la France à l'horizon de 15 ans.

L'art de la prospective est particulièrement difficile. La capacité à se projeter à 15 ans est évidemment très différente selon les variables considérées. De ce point de vue, tous les économistes sont forcément marqués par les chiffres les plus récents, ayant beaucoup de mal, pour un certain nombre de variables, à séparer la tendance et les mouvements cycliques. Même pour la démographie, il est difficile de ne pas être trop impressionné par l'actualité récente.

La prospective mêle des aspects de prévision, des recommandations concrètes et des affirmations de principe. Elle est donc inévitablement équivoque⁽¹⁾.

Cet exercice implique de mêler à la fois la prospective et un point de vue normatif. À 15 ans, les politiques publiques n'étant pas stables, il est inévitable et souhaitable d'introduire une part de volontarisme. À titre méthodologique, on essaiera le plus possible de reclasser les affirmations de principe soit du côté des prévisions, soit du côté des recommandations.

Il est probable que la France aura à affronter une multiplication de risques majeurs. Autrefois, dans les exercices traditionnels du Plan, il était possible de partir de risques et d'opportunités dans une gamme bien délimitée. À l'horizon de 15 ans, on pourrait très bien assister à des phénomènes totalement inattendus et jamais observés jusqu'à présent. Qu'il s'agisse du pétrole, des approvisionnements physiques, de la crise financière, de la grippe aviaire, du terrorisme ou du fonctionnement des réseaux d'information, il paraît important de comprendre que le pays pourrait se trouver confronté à des situations critiques, que l'on peut difficilement anticiper.

(1) *En italiques, sera indiqué ce qui pourrait constituer un scénario central et des scénarios alternatifs.*

Un retour en arrière sur une prévision effectuée en 1990 pourrait se révéler fort intéressant. À cette époque, s'agissant des technologies, on ne prévoyait certainement pas la bulle Internet, ni sa montée ni sa descente. Sur le plan géostratégique, on ne devait sans doute pas s'attendre non plus à une arrivée aussi forte de la Chine sur le marché mondial. Personne n'aurait pu penser qu'elle afficherait près de 12 % de croissance annuelle pendant 15 ans de suite ! Enfin, en matière de risques géopolitiques, il était difficile d'anticiper la montée de l'islamisme radical et le terrorisme.

Au fond, il s'agit aujourd'hui de se demander quels seront la bulle Internet des 15 prochaines années, le géant de demain et les nouveaux risques auxquels le monde sera confronté.

Tout au long de l'exercice de réflexion qui nourrit cet ouvrage, la crise financière s'est durcie. Bien que présente dans ce document, la place qu'elle occupe peut paraître modeste pour un lecteur de 2008 ou de 2009. En effet, la crise actuelle ne doit pas s'imposer à notre vision de l'économie dans 15 ans. Son impact sera certainement ample en 2008 et les quelques années suivantes, mais bien d'autres événements viendront ensuite l'éclipser. C'est pourquoi, ce travail cherche plutôt à évaluer des risques qui peuvent affaiblir nos économies à moyen-long terme et discuter les réponses structurelles qui en revanche, peuvent les renforcer.

Le champ examiné dans ce document ne reprendra que des sujets où la science économique peut être utile. Sans en méconnaître l'importance, les considérations ayant trait à la sécurité des territoires (géopolitique, terrorisme, catastrophes naturelles) ou à l'évolution des pratiques sociétales ne seront pas ou peu abordés.

La France dispose d'un modèle de croissance qui lui est propre. Toutefois, elle est plus que par le passé une nation en forte connexion avec le monde : plus d'1/3 de sa création de richesse est destiné à l'exportation ! Elle participe à la construction d'un ensemble européen et doit à ce titre définir et négocier avec ses voisins de plus en plus de règles communes. Ces éléments peuvent être considérés comme des contraintes excessives ou comme des opportunités pour l'avenir. N'ayant pas nécessairement pris conscience des implications de cette interdépendance avec ce monde en constante évolution et de la place forte mais toujours à consolider qu'elle y occupe, les Français

ne savent plus s'il vaut mieux résister en espérant convaincre les autres d'adopter leur modèle ou accepter de le réformer pour éviter d'être marginalisés. Le modèle français date de la fin de la dernière guerre mondiale. Son originalité a permis d'assurer une excellente croissance durant les Trente Glorieuses et jusqu'au début des années 70, mais depuis, il peine à évoluer pour s'ajuster aux modifications de l'environnement de la France. En particulier, la taille de l'État et le poids du secteur public qui l'illustre ne constituent plus aujourd'hui des atouts, notamment s'ils détournent des ressources de l'investissement productif ou s'ils alourdissent la vie économique et la production de richesses (procédures, réglementation excessive...).

Construire des scénarios obéit souvent à des règles simples consistant, à partir d'un scénario central reconduisant les tendances historiques, à proposer deux scénarios alternatifs explorant des hypothèses nettement contrastées. On essaiera de résumer le point de vue d'une large majorité de membres du CAE autour de trois scénarios.

Cinq principaux domaines méritent examen pour la définition de scénarios :

1. La mondialisation forge notre environnement économique sur ces dernières décennies. Que penser de la vitesse de cette mondialisation ? Le scénario naturel consiste à supposer une continuation au rythme actuel ou du moins la digestion de l'acquis. Deux scénarios alternatifs peuvent retenir pour l'un une accélération de ce rythme avec le développement des échanges, notamment de services, et pour le troisième la concrétisation de tensions mondiales entre zones économiques ou géopolitiques qui conduirait alors à un retour vers du protectionnisme.

2. L'avenir de l'Europe avec une dimension élargissement et/ou avec une dimension approfondissement. Trois scénarios sont concevables selon le degré de construction politique de l'Europe, un approfondissement plus marqué avec plus de gouvernance mise en commun, ou à défaut un scénario de participation à la mondialisation avec les outils existants et avec d'éventuels élargissements. Un troisième scénario associé à un monde redevenant plus protectionniste serait un retour à des politiques plus nationales contestant ainsi la pertinence des politiques ou des règles européennes.

3. Le mode de croissance pour la France et sa capacité à saisir les nouvelles opportunités ou ses difficultés à réorganiser ses régulations internes. Un premier scénario retient une mise en œuvre lente des réformes, notamment sur la coopération enseignement supérieur-recherche-entreprises, culturellement difficile. Un second plus volontariste retient que les recommandations du rapport du CAE, Les Leviers de la croissance française, sont mises en œuvre avec l'ambition de générer une plus forte croissance. Le troisième scénario suppose que face à la mondialisation, le conservatisme économique réduit fortement la capacité de la France à se placer significativement sur les secteurs nouveaux ou à fort potentiel et qu'elle reste sur la défensive.

4. La place des institutions, des règlements, de l'intervention de l'État (par exemple à travers ses dépenses ou ses prélèvements obligatoires). Le scénario tendanciel serait celui du statu quo avec une stabilisation ou une légère baisse des prélèvements obligatoires. Un scénario alternatif pourrait retenir une évolution de la place de l'État, se recentrant sur ses fonctions régaliennes ou de coordination, avec une réduction des réglementations, moins de nouvelles lois, plus de délégations de compétences, avec une diminution des dépenses publiques et un troisième scénario plus colbertiste avec une présence renforcée de l'État pour assurer plus de sécurité aux citoyens, mais demandant plus de ressources publiques.

5. La dimension sociétale pourrait donner lieu à trois scénarios typés allant de la croissance de pratiques individualistes (ou corporatistes) au renforcement du contrat social. Ceux-ci donnent des poids différents à la valeur travail, au prix du risque et à la place de la solidarité. Un premier scénario reconnaît la force du courant libéral porté par la mondialisation et renvoie à une prééminence de la reconnaissance de la prise de risque comme génératrice de richesses mais également d'inégalités. L'individualisme y est dominant. Un deuxième scénario suppose un renouvellement du pacte social autour de la notion de flexisécurité, et la réforme du système des différents minima salariaux et sociaux. Les inégalités, notamment d'accès à l'emploi, peuvent y être partiellement réduites et la mobilité sociale accentuée. Le troisième scénario fait l'hypothèse que la réforme est encore difficile pour les 15 ans à venir et les dysfonctionnements sociaux sont peu corrigés de peur de mécontenter des segments de la population.

Cinq axes et trois scénarios par axe conduiraient mathématiquement à 243 combinaisons. Il est donc souhaitable de réduire leur nombre. Les scénarios mondiaux sont exogènes car la France seule a peu de moyens de les modifier. C'est un peu moins vrai pour les scénarios européens, qui doivent être compatibles avec ceux du monde, mais pour lesquels le rôle historique de la France pourrait permettre de peser sur leur survenance. Les scénarios plus spécifiques sur la France, qui concernent les axes 3, 4 et 5, soit 27 combinaisons, résultent plus de choix publics et de capacité collective à évoluer.

Lors de discussions entre membres du CAE, trois scénarios réduisant drastiquement les 27 combinaisons ont été suggérés :

- le fil de l'eau : scénario tendanciel avec ses risques de marginalisation, d'appauvrissement, de tensions sociales ;
- le repli sur soi : une réaction antiglobalisation, anti-inégalités, anti-réformes : identité nationale réaffirmée ;
- l'acceptation du changement : un changement générationnel, un désir profond de faire jouer les lignes, un nouvel esprit plus entrepreneurial.

Le vieillissement de la population constitue un paramètre incontournable de l'évolution des 15 voire 30 ans à venir. Cette tendance influe sur la plupart des autres évolutions de l'économie. C'est pourquoi, il sera abordé de façon transversale lorsqu'on traitera de l'économie productive, des finances publiques, des comportements économiques spécifiques, des résistances au changement...

PREMIÈRE PARTIE

L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL : DES TENDANCES QUI IMPOSENT DES RUPTURES POUR LA FRANCE

Dans un scénario tendanciel, la croissance mondiale continuera à croître à son rythme historique. La concurrence des pays émergents se portera progressivement sur les nouvelles technologies. L'emploi, et en particulier l'emploi non qualifié, sera menacé dans les pays développés à régulation de ces pays inchangée. Les prix de l'énergie et des matières premières resteront élevés. L'environnement deviendra un secteur incontournable de la croissance mondiale. Un scénario alternatif pourrait résulter d'une forte réduction de l'acceptation de financer le déficit américain. Une conséquence serait un ralentissement de la croissance mondiale et un retour à des réflexes protectionnistes. Un scénario alternatif plus dynamique pour la croissance mondiale retient de nettes avancées dans l'ouverture à la concurrence internationale.

1. La démographie : des disparités dans la croissance d'une population mondiale qui vieillit

La population mondiale va encore connaître des évolutions sensibles dans les 20 prochaines années. Sur un horizon de 15 à 20 ans, le temps long de la dynamique démographique laisse peu de place pour des ruptures marquées par rapport aux projections réalisées. Selon les dernières projections de l'ONU (tableau ci-après), la population mondiale devrait continuer à s'accroître pour passer de 6,7 milliards en juillet 2007 à environ 7,7 milliards en 2020 et 8,3 milliards à l'horizon 2030. Soit encore un taux de croissance annuel moyen d'envi-

ron 1 % entre 2000 et 2030 (projection moyenne). Cette croissance mondiale s'accompagne de disparités fortes entre les différentes régions du monde. Sur la base d'un regroupement économique, on distingue les pays développés des pays moins développés, catégorie pour laquelle il faut également différencier les pays les moins avancés des autres pays moins développés. La population des régions développées sur la même période ne devrait croître qu'à un taux annuel moyen de 0,2 % (0,5 % pour la France) alors que celui des régions moins développées se situerait à plus de 1,2 %. Dans cette dernière catégorie, ce sont les pays les moins avancés qui connaîtront la démographie la plus dynamique avec un taux de croissance annuel moyen entre 2000 et 2030 d'environ 2,3 %. Ainsi, la part de la population des pays développés dans la population mondiale passerait de 20 % en 2000 à 15 % en 2030 ; celle des pays les moins avancés augmenterait de 10 à 15 %, et celle des autres pays moins développés resterait stable à environ 70 %.

Projection de population mondiale par région de développement économique (en millions)

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Ensemble du monde	6 124	6 515	6 906	7 295	7 667	8 010	8 317
Régions développées	1 195	1 216	1 232	1 245	1 254	1 259	1 261
<i>France</i>	58,8	60,7	63,3	63,7	64,9	66,1	67,2
Régions moins développées	4 929	5 299	5 674	6 050	6 413	6 751	7 056
<i>Pays les moins avancés</i>	679	767	863	967	1 075	1 187	1 300
<i>Autres pays moins développés</i>	4 250	4 532	4 811	5 083	5 338	5 564	5 756

Sources : *Perspectives de la population mondiale. La révision de 2006*, Division de la population du département des affaires économiques et sociales de l'ONU (variante moyenne) et « Projections de population pour la France à l'horizon 2050 », *INSEE Première*, n° 1089, juillet 2006 (scénario central).

Cette croissance de la population mondiale s'accompagnera d'un vieillissement démographique. La baisse de la fécondité et l'augmentation de la longévité, à l'origine de ce vieillissement déjà engagé dans la plupart des pays développés, affecteront un plus grand nombre de pays. Ce processus se poursuivra dans les régions développées, avec une part des 65 ans et plus qui passera de 15,3 % en 2005 à 22,4 % en 2030 (16,4 à 23,2 % pour la France). Sur la même période, ce phénomène touchera les pays moins développés, avec un taux qui sera pratiquement multiplié par 2 (de 5,5 à 9,8 %). Il faut

noter qu'il affectera peu les pays les moins avancés (de 3,2 à 4,5 %) dont beaucoup ont une population encore très jeune et qui ne devrait vieillir que très modérément sur cet horizon relativement court. Un autre indicateur du vieillissement est l'âge médian de la population. Dans les régions développées, la moitié de la population aura plus de 44 ans en 2030, contre 37 ans en 2000. Dans les pays les moins avancés, la moitié de la population aura moins de 23 ans en 2030, contre 18 ans en 2000.

Part des 65 ans et plus dans la population totale, par région de développement (en %)

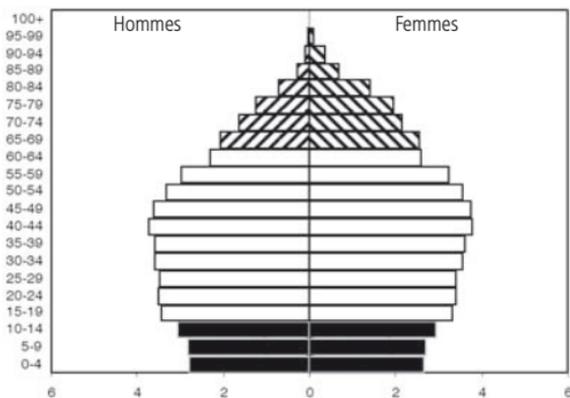
	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Ensemble du monde	6,9	7,3	7,7	8,3	9,4	10,5	11,7
Régions développées	14,3	15,3	15,9	17,3	19,0	20,7	22,4
<i>France</i>	<i>16,0</i>	<i>16,4</i>	<i>16,7</i>	<i>18,4</i>	<i>20,1</i>	<i>21,7</i>	<i>23,2</i>
Régions moins développées	5,1	5,5	5,9	6,5	7,5	8,6	9,8
<i>Pays les moins avancés</i>	<i>3,2</i>	<i>3,3</i>	<i>3,4</i>	<i>3,5</i>	<i>3,8</i>	<i>4,1</i>	<i>4,5</i>
<i>Autres pays moins développés</i>	<i>5,4</i>	<i>5,9</i>	<i>6,3</i>	<i>7,0</i>	<i>8,3</i>	<i>9,5</i>	<i>11,0</i>

Sources : cf. tableau précédent.

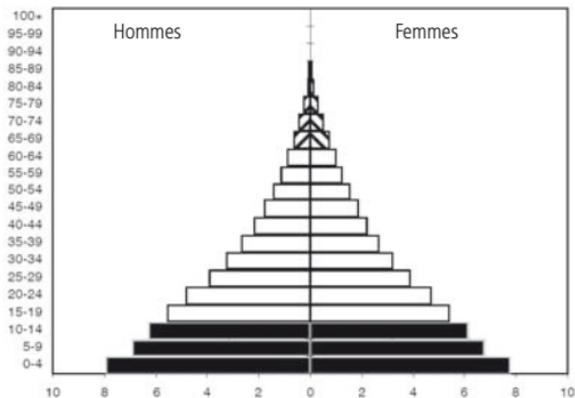
La pyramide des âges, par région en 2005, illustre parfaitement cette situation de pays développés déjà bien engagés dans le vieillissement et des pays, les moins avancés, caractérisés par une population très jeune. Les autres pays moins développés se trouvent dans une situation intermédiaire, plus conforme avec la « pyramide », entre le « champignon » des pays développés et la « canadienne » des pays les moins avancés.

Pyramide des âges, par région de développement (en % de la population totale)

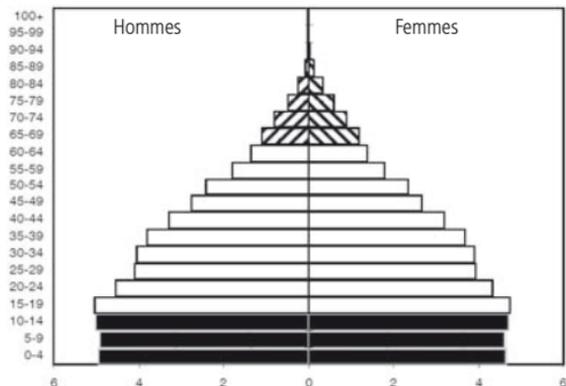
Régions développées



Pays les moins avancés



Autres pays moins développés



Source : Nations unies, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects : The 2004 Revision*, vol. III : *Analytical Report*.

Ces évolutions démographiques auront des répercussions importantes pour l'économie mondiale et l'économie française :

- La France est engagée dans le processus de vieillissement démographique, même s'il est moins prononcé que dans la plupart des pays européens : les dernières projections de l'INSEE confirment le vieillissement mais écartent tout « déclin démographique ». Mais au-delà des transferts sociaux, de nombreuses autres évolutions vont en découler : modification dans les transferts intergénérationnels privés (aujourd'hui des transferts des plus âgés vers les plus jeunes, qui pourront s'inverser), développement de marchés pour les seniors...
- Le dynamisme démographique combiné à la stagnation économique des pays les moins avancés a déjà conduit à des mouvements migratoires conséquents sur la décennie passée. Ce phénomène va s'amplifier, d'autant plus qu'il répondra au manque de population active dans de nombreux pays développés. Une compétition à l'accueil des migrants les plus qualifiés se met en place entre les pays développés et réduit d'autant les ressources en capital humain de nombreux pays moins développés.
- Dans le cadre de la mondialisation, le dynamisme démographique des pays émergents sera un facteur déterminant de la croissance mondiale via l'accroissement important de population active. Le développement d'une main-d'œuvre qualifiée pourra se faire sans assécher leur réserve de main-d'œuvre peu qualifiée.
- Cette croissance se stabilisera vers 2040 puisque le monde, et en particulier l'Afrique, aura terminé sa transition démographique. À cet égard, les zones sont inégales et certaines deviendront plus dynamiques comme l'Afrique alors qu'il y aura de plus en plus de personnes âgées en Chine et dans les pays émergents d'Asie. Les équilibres vont donc changer à ce niveau. La situation de l'Afrique reste toujours une grande inconnue. L'Afrique subsaharienne frappera pourtant à la porte de l'Europe à un horizon de 15 ans. Si elle ne parvient pas à sortir de la misère, les conséquences pour l'Europe et la France pourraient être lourdes. Cela pourrait être source d'un accroissement des migrations vers le nord, lesquelles, d'ici quelques années, pourraient apparaître plus utiles dans des pays vieillissants.

- Il y aura également des répercussions sur l'évolution des marchés mondiaux, déjà bien engagée et qui devrait se poursuivre en faveur de la Chine et de l'Inde.
- Sur un horizon court, la croissance démographique mondiale devrait se traduire également par des tensions plus ou moins fortes sur les marchés agricoles mondiaux. Elles seront d'autant plus élevées que les politiques environnementales avec le développement des biocarburants réduisent les terres arables disponibles pour satisfaire les besoins alimentaires.

Sur un horizon de 15 ans il est peu vraisemblable que des ruptures importantes puissent survenir sur ces projections démographiques.

2. La mondialisation : un processus irréversible à l'horizon de 15 ans ?

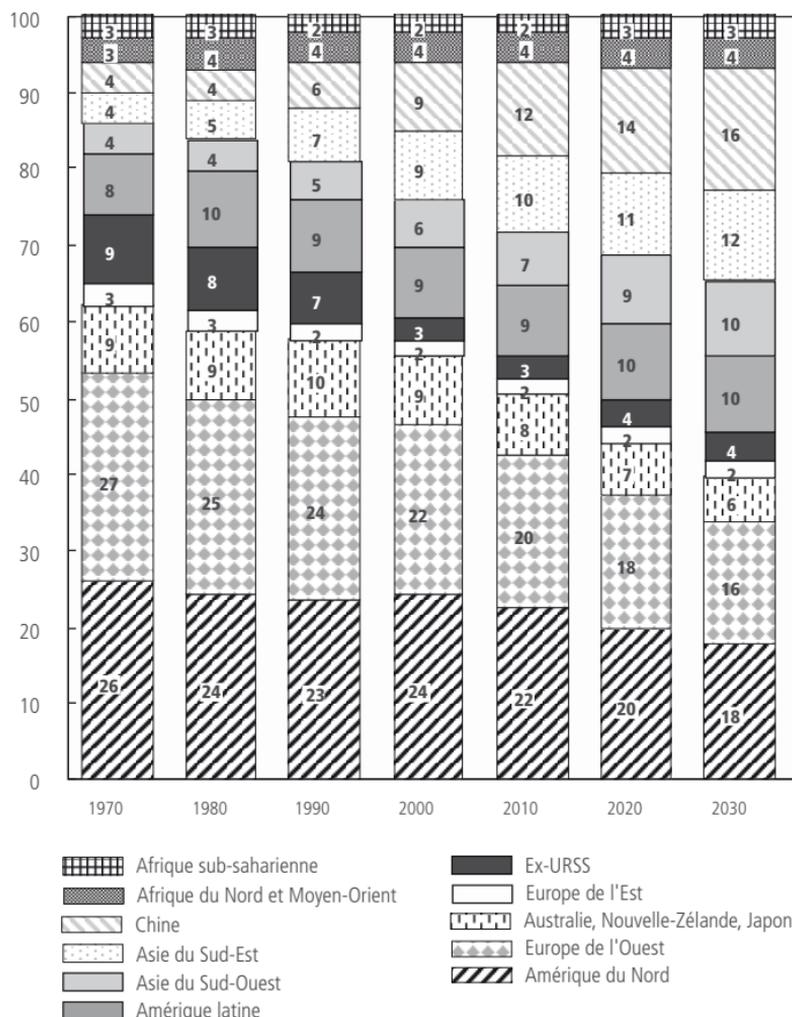
Dans les scénarios envisageables au niveau mondial, la mondialisation tient une place particulière. Ses effets positifs mettant plus de temps à se faire sentir que ses effets négatifs, un éventuel retournement ne peut pas être écarté dans une perspective de 15 ans. Trois scénarios peuvent être anticipés :

- la poursuite de la mondialisation, au rythme actuel ;
- une accélération de celle-ci avec le développement des échanges, notamment de services ;
- des tensions mondiales (géopolitiques, économiques entre la Chine et les États-Unis...) qui se concrétisent par un arrêt de la dynamique de croissance, voire un retour au protectionnisme plus ou moins marqué.

> Les nouveaux pays moteurs de la croissance : concurrents et/ou marchés à investir ?

Le graphique ci-après fournit un aperçu de ce que donnerait la continuation des tendances sur l'importance relative des différentes régions du monde. La part des pays émergents d'Asie croîtrait pour représenter une part forte de la création de richesse dans le monde. En 15 ans, la part de l'Asie passerait d'1/4 du PIB mondial à plus d'1/3. Est-ce un risque pour nos pays développés ? Pas nécessairement.

Évolution de la part des régions dans le PIB mondial



Source : 1970-2000, CEPII, base CHELEM, sauf Chine : estimations de l'auteur.

S'agissant de l'environnement international, il convient en effet de faire la différence entre ce qui est de l'ordre du relatif et ce qui est de l'ordre de l'absolu. Quand on évoque la croissance des BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine) ou le recul de la place de l'Europe, de quoi parle-t-on exactement ? L'émergence des uns s'accompagne logique-

ment du recul relatif de l'autre. L'un est dans l'autre, et l'on ne doit pas nécessairement s'en inquiéter. Le pessimisme du discours n'a pas forcément lieu d'être puisqu'il peut être intéressant de voir sa taille relative diminuer dans un monde très grand et en croissance, à condition de savoir bien se positionner.

Nous parlons ici de pays dont la taille double tous les dix ans au rythme actuel de croissance. Les inégalités de revenu resteront fortes à cet horizon (Chine, Brésil), ce qui y créera des marchés à revenu élevé de taille équivalente à certains marchés européens. Par ailleurs, des capacités d'offre considérables vont y être mises en place. Pour toutes les activités sans contrainte de localisation, il n'y a aucune autre sortie que la montée en gamme ; la présence sur ces nouveaux marchés sera également décisive.

Pour répondre aux risques de délocalisations, il faut se demander ce que les Chinois ou les Indiens voudront consommer dans 15 ans et ce que les pays développés dont la France pourront leur offrir compte tenu de leurs avantages comparatifs. Aujourd'hui, la France propose des Airbus. Quelles autres filières peut-elle développer d'ici 15 ans ? Ceci sera examiné *supra* (2^e partie, chapitre 4).

De nouveaux pays peuvent participer à cette croissance mondiale et notamment au voisinage immédiat de l'Union européenne : la Turquie, l'Ukraine et bien d'autres encore... À un horizon de 15 ans, on peut sans trop se tromper prévoir dans cette partie du monde des évolutions qui constituent autant d'opportunités ou de défis pour l'économie française.

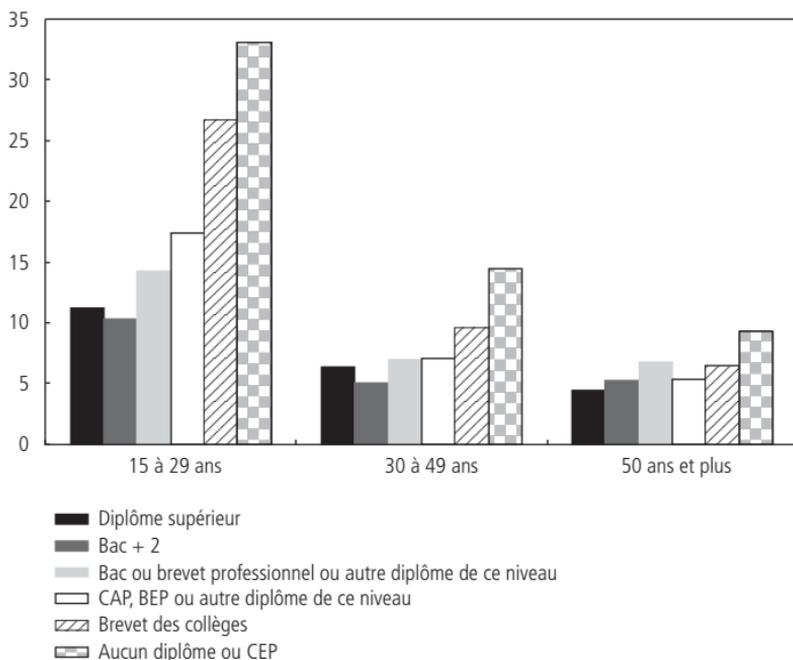
Les effets de la révolution numérique continuent à agir sur la croissance économique. Nous n'avons probablement pas épuisé les conséquences du développement du e-business qui accroît la concurrence en réduisant notamment le coût d'entrée sur les marchés y compris mondiaux pour les entreprises de taille moyenne et leur permet ainsi de faire connaître plus facilement leurs produits.

> L'impact sur l'emploi et les risques de protectionnisme

On observe dans les pays riches un accroissement régulier de la demande de travail qualifié en opposition avec la diminution de la demande de travail non qualifié. Ceci résulte à la fois du progrès

technique qui économise du travail non qualifié et de la mondialisation qui redistribue les activités productives à faible qualification de main-d'œuvre. Il en résulte une hausse de la demande pour les très qualifiés, une baisse pour les moins qualifiés. Ces derniers emplois sont délocalisés ou automatisés.

Taux de chômage selon l'âge et le niveau de diplôme en France (2005, en %)



Champ : Chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT).

Source : INSEE, enquête Emploi 2005.

Si les pays développés ne savent pas se constituer suffisamment de nouveaux avantages comparatifs, ils risquent de subir un déversement de leur croissance vers celle des pays émergents. Il y aura alors certes convergence des niveaux de vie mais celle-ci résultera d'une baisse dans les pays développés et non d'une croissance pour tous, naturellement plus faible dans les pays riches que dans les pays pauvres. Ce phénomène, qui concerne déjà les salariés les moins qualifiés des pays développés dont l'emploi devient plus précaire, peut s'étendre à des populations plus larges. Une telle situation peut

déclencher des réactions protectionnistes, mais ira aussi de pair avec un élargissement accru des inégalités dans les pays riches. Un tel risque protectionniste ne pourrait-il pas s'exprimer même outre-Atlantique par des mesures de restriction des importations votées par le Congrès américain ?

La mondialisation accroît les richesses et permet à des populations du Sud d'accéder à un meilleur niveau de vie. Elle est également génératrice d'inégalités. Jusqu'où la tension créée par la mondialisation sur les revenus s'élève-t-elle ? On ne le sait pas encore puisque l'échelle de temps sur laquelle on peut la mesurer reste très limitée. On avait autrefois, pour lutter contre les inégalités croissantes, un système fiscal adapté. Aujourd'hui, la concurrence fiscale, mondiale ou même européenne, contraint les évolutions du système redistributif. Peut-on y remédier ? On ne peut pas faire de la redistribution en étant seul à le faire. En revanche, cela serait possible au niveau européen. Même dans ce cas, il faudrait que les règles adoptées ne génèrent pas une fiscalité dissuasive vis-à-vis de la localisation du capital ou de celle des actifs les plus qualifiés, notamment parmi les jeunes.

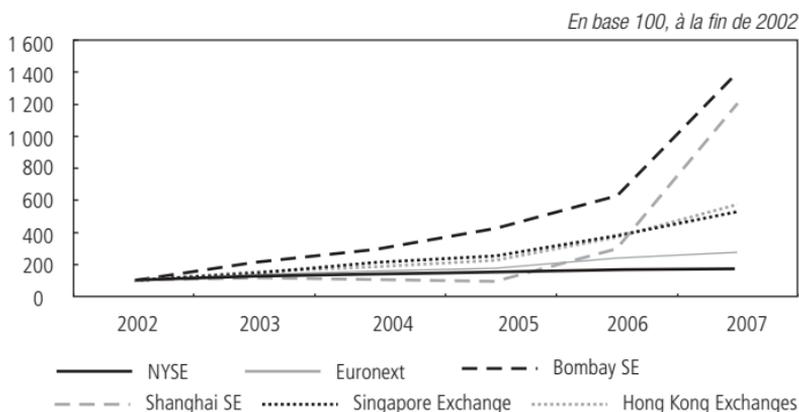
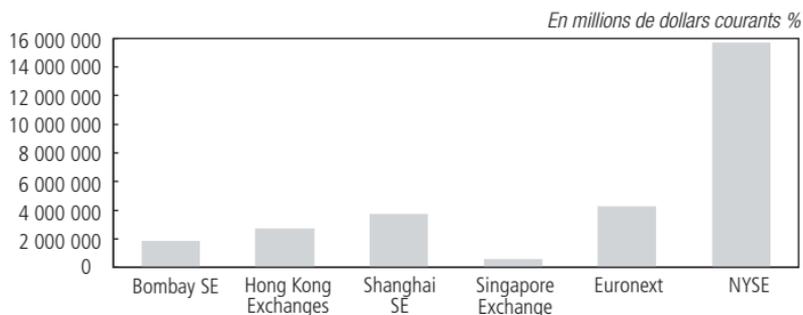
> **L'environnement financier**

Le monde tourne sur des déséquilibres financiers entre zones particulièrement importants dont la résorption ne semblait pas jusqu'à présent être une urgence majeure des politiques économiques. Si les États-Unis rencontraient des difficultés pour financer leur important déficit extérieur, ils subiraient un ralentissement économique significatif qui aurait des répercussions évidentes sur la croissance mondiale.

Les outils financiers modernes font circuler l'épargne mondiale et permettent pour l'instant le maintien des déséquilibres. Des crises peuvent apparaître sur certains segments de la finance internationale, mais les différents acteurs dont les acteurs institutionnels avaient jusqu'à présent pu et su réagir pour diluer et décaler les difficultés. Un scénario tendanciel retiendrait probablement une permanence de ces mécanismes. Pourtant, on voit qu'il suffit que les comportements de quelques acteurs importants changent pour ébranler plus fortement que par le passé le système financier. Le rapport du CAE n° 78 *La crise des subprimes* analyse ces phénomènes à l'aune de l'actualité récente.

Le développement impressionnant des marchés boursiers émergents en Asie fait, par ailleurs, craindre une crise boursière, dont les répercussions pourraient être mondiales. Certes, en termes de capitalisation boursière des entreprises domestiques, Euronext reste en troisième position derrière le NYSE avec lequel il a fusionné le 4 avril 2007 et juste derrière Tokyo, mais les marchés boursiers des pays développés sont rapidement rattrapés par les marchés boursiers émergents asiatiques. Ainsi, par exemple, en 2007, la capitalisation boursière a augmenté de 122 % à Bombay et de 303 % à Shanghai, contre 1,5 % à New York et 14 % pour Euronext. L'augmentation de la valeur de marché des entreprises indiennes ou chinoises s'explique évidemment par le fort développement économique, mais une telle croissance n'est pas sans rappeler d'autres épisodes de bulle spéculative.

Capitalisations boursières des entreprises domestiques (à la fin de 2007)



Sources : WFE et calculs CAE.

Patrick Artus considère que la première étape de la globalisation a eu des effets négatifs cachés par la hausse des taux d'endettement, l'immobilier et la hausse du prix des actifs. Depuis plus de dix ans, on fabriquerait en quelque sorte une croissance artificielle, non génératrice de long terme. Cela est terminé. Les niveaux d'endettement et la crise bancaire sont tels actuellement qu'il est peu probable que l'on puisse continuer sur cette tendance. Si le financement par dette est saturé, le financement par les marchés n'est pas non plus optimal en France. Le pays est donc confronté à un véritable problème de financement. La perte de croissance liée à la globalisation ne pourra qu'être exacerbée. Selon lui, au cours des dix dernières années, la hausse de l'endettement aurait créé en France entre $\frac{1}{2}$ et $\frac{3}{4}$ de point de croissance supplémentaire par an. C'en est fini si de nouvelles ressources financières ne sont pas dégagées.

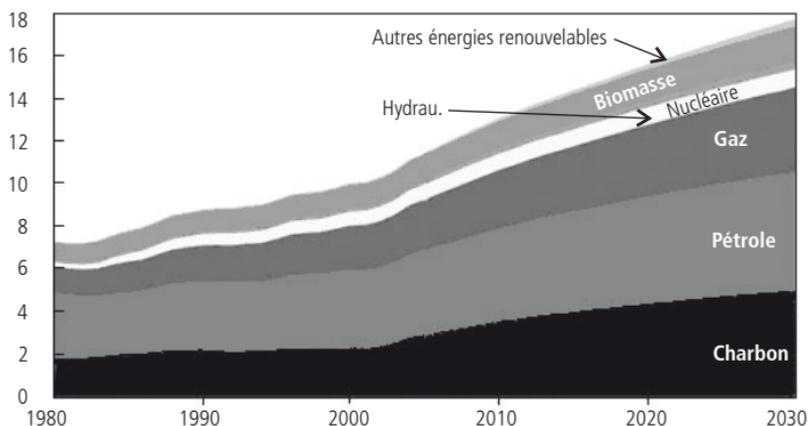
La manière dont l'épargne est organisée est ce qui structure l'évolution du financement des économies, à l'heure actuelle. Or, aux États-Unis et en Grande-Bretagne, les propriétaires des actions sont des institutions. On assiste donc à la fois à une désintermédiation et à une structuration de l'épargne à travers ces organismes. En France, le problème est qu'il manque des structures financières aptes à subir des chocs au cours des prochaines années. Quelles sont les structures financières qui permettraient à la France de participer à la course mondiale ? Le capital-investissement (*Private Equity* en anglais) est une activité financière très importante de ce point de vue pour renforcer les capitaux propres des entreprises (*Private equity et capitalisme français*, CAE, n° 75). Ainsi, le capital-investissement, né aux États-Unis après-guerre, a levé 10 milliards de dollars en 1991 contre 459 milliards en 2006 (selon *The Economist* de juillet 2007) et se développe en Europe et en France depuis 1970.

L'arrivée rapide des puissants fonds souverains détenus par des États du fait des excédents de leur commerce extérieur ou de leurs matières premières influera sur la répartition du pouvoir économique. Ceux-ci adoptent en effet des stratégies d'investissement plus précises avec probablement à terme une participation au contrôle des entreprises. Leur place dans la finance mondiale est examinée *supra* (2^e partie, chapitre 5).

3. La montée de l'insécurité énergétique

La demande d'énergie demeurera très importante notamment du fait de la croissance des pays émergents, en particulier de la Chine et de l'Inde. Ces deux derniers pays, en raison de leur taille et de leur développement économique, sont à l'origine d'une transformation conséquente du système énergétique mondial. Les dernières projections de l'AIE (*World Energy Outlook 2007*, International Energy Agency) prévoient que dans le scénario de référence, les besoins mondiaux en énergie primaire augmenteront de 55 % entre 2005 et 2030 (taux de croissance annuel moyen de 1,8 %). La croissance économique et démographique des pays émergents est à l'origine de 74 % de l'accroissement de la demande mondiale, dont 45 % seront imputables à la Chine et l'Inde, pris ensemble.

Demande mondiale en énergie primaire dans un scénario central (en milliards de tonnes équivalent pétrole)



Source : International Energy Agency, *World Energy Outlook 2007*.

Faut-il pour autant craindre une défaillance de l'offre ? Les positions des économistes sur cette question font apparaître une ligne de fracture (tant au niveau mondial que français) entre les tenants d'une vision « optimiste » et une plus « pessimiste ».

Michel Godet s'était posé la question en 1978 : « Va-t-on vers une surabondance d'énergie⁽¹⁾ ? » Il a pu republier cet article presque mot pour mot 20 ans plus tard⁽²⁾ ; une chose avait pourtant changé : le prix du pétrole était passé de 12 à 45 dollars le baril et les réserves prouvées de 30 à 47 ans ! Au début 2008, avec un pétrole qui a touché pour la première fois la barre de 100 dollars le baril, on a probablement plus d'un siècle voire deux de réserves prouvées.

Partant du constat que 80 % de la consommation d'énergie concernent actuellement le pétrole, le gaz et le charbon, Jean-Marie Chevalier indique que le pétrole est bien le prix directeur de l'énergie (*Gaz et électricité : un défi pour l'Europe et la France*, rapport du CAE, n° 74, cf. bibliographie). Cette part restera relativement constante à l'horizon 2030, avec une légère diminution du pétrole compensée principalement par le charbon. Aux États-Unis et en Europe, le prix du gaz suit, avec plus ou moins de retard, celui du pétrole, et le charbon a tendance à profiter de la hausse des autres énergies pour augmenter sa rente.

Pourquoi le prix du pétrole augmente-t-il ? Parce qu'il y a une concentration extraordinaire des ressources de pétrole sur une trentaine de pays (Mexique, Venezuela, Indonésie, Afrique, Asie centrale, Moyen-Orient, Russie en particulier). Ces pays ne sont pas stabilisés politiquement, d'où leur appellation de « pays à risques ». En outre, on assiste à une concentration de la production additionnelle. Ce n'est pas le volume des réserves en place qui est inquiétant, car les réserves sont abondantes. En revanche, les investissements se feront-ils pour transformer ces réserves en capacités de production ? On pourrait voir apparaître un goulet d'étranglement sur l'investissement. Ce serait alors un signal très fort que les prix du pétrole augmenteraient par une raréfaction de la disponibilité non par insuffisance des réserves mais par défaillance d'investissements. Ceux-ci sont longs à mettre en place et s'effectuent en zones risquées.

Par ailleurs, les pays à risques sont de plus en plus nombreux à fermer la porte aux compagnies pétrolières internationales ou à leur imposer des conditions fiscales très dures. Les compagnies

(1) Godet M. (1978), « Va-t-on vers une surabondance d'énergie ? », *Le Monde*, 5 septembre.

(2) Godet M. (2006), « La planète regorge de pétrole cher », *Les Échos*, 7 juin.

nationales des pays producteurs se heurtent en permanence aux gouvernements, comme on le voit au Venezuela. La Chine et l'Inde investissent partout où il y a du pétrole, ce qui ne suffira sans doute pas à boucler l'équilibre. Au total, s'agissant du pétrole, le risque n'est pas dans le sous-sol, mais sur le sol, compte tenu des turbulences géopolitiques.

Pour répondre à la demande mondiale, l'Agence internationale pour l'énergie (AIE) évalue les besoins d'investissements dans les infrastructures de production et de distribution (pour l'ensemble des énergies) à environ 22 000 milliards de dollars.

Un prix du pétrole élevé fait l'affaire des énergies de substitution dont les biocarburants avec un impact sur le prix des matières premières agricoles. On commence à se rendre compte que le développement de ces derniers tend à indexer tous les prix des matières premières agricoles sur l'énergie. Du coup, les produits alimentaires voient leur prix flamber et le spectre des pénuries et des famines resurgit : nous n'avons à l'échelle de la planète que deux mois de consommation de céréales devant nous. Une rupture mondiale est envisageable à ce niveau, et aura des conséquences importantes pour l'agriculture française.

La confrontation d'une demande mondiale en pétrole et gaz en forte progression avec une offre provenant d'un nombre restreint de pays producteurs devrait se traduire par une montée de l'insécurité énergétique. Le principal risque, à l'horizon considéré, provient de la contraction de la diversification géographique des sources d'approvisionnement qui contraint les pays importateurs à être de plus en plus dépendants de voies d'approvisionnement vulnérables.

Les projections de la Commission européenne de 2003⁽³⁾ laissent entrevoir une évolution pour les pays européens assez comparable à celle de l'ensemble des pays développés dans les projections mondiales de l'AIE.

Au plan national, la forte hausse de la production d'énergie primaire dans cette projection européenne (+ 36 % en 2020 et + 43 % en 2030 par rapport à 1990) s'explique, comme on peut s'y attendre,

(3) *European Energy and Transport. Trends to 2030*, European Commission, DG Energy and Transport, janvier 2003.

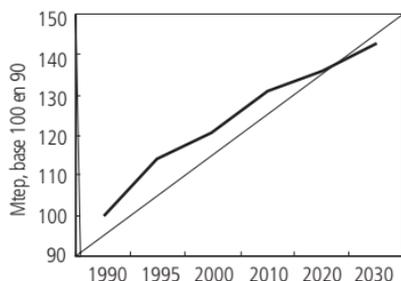
à la fois par une forte progression de la production d'électricité primaire et d'énergies renouvelables thermiques. La production électrique s'élèvera à 709 TWh en 2020 et 774 TWh en 2030. Le taux d'indépendance énergétique (ratio production d'énergie primaire sur consommation d'énergie primaire) va continuer à se dégrader jusqu'en 2020 pour très légèrement s'améliorer en fin de période. La France, comme la plupart des pays européens, n'est pas à l'abri de l'insécurité énergétique.

Cette projection met également en évidence combien il va être difficile d'atteindre les objectifs de la Commission européenne (« paquet énergie » du 10 janvier 2007 et Conseil européen des 8 et 9 mars 2007) pour améliorer la sécurité d'approvisionnement de l'Union européenne. Les objectifs phares sont : réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) de 20 %, atteindre la part de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation intérieure brute, une amélioration de l'efficacité énergétique de 20 % et un objectif minimal d'incorporation des biocarburants à hauteur de 10 % de la consommation totale d'essence et de gazole dans les transports, et tout cela à l'horizon 2020.

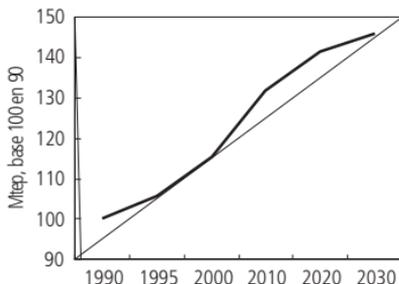
Le dernier rapport du Centre d'analyse stratégique sur les « perspectives énergétiques de la France à l'horizon 2020-2050 » a clairement mis en évidence les difficultés pour le système énergétique français d'atteindre de tels objectifs, y compris avec des prix de l'énergie primaire très élevés et des mesures fortes. Atteindre ces objectifs nécessite une inflexion prononcée, pour ne pas dire une rupture, dans la politique énergétique française.

Plusieurs indicateurs énergétiques pour la France

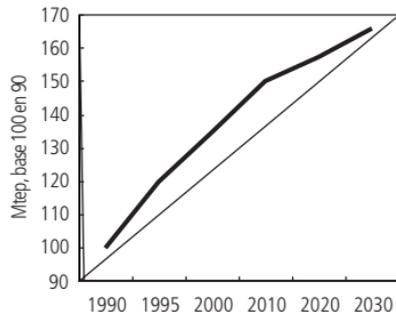
a. Production totale d'énergie primaire



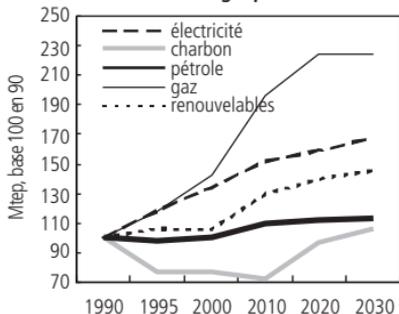
b. Consommation totale d'énergie primaire



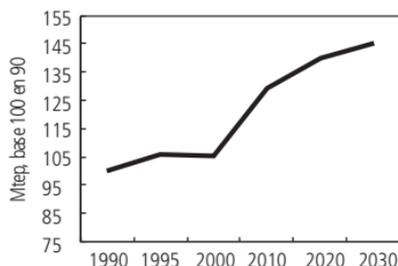
c. Production d'électricité



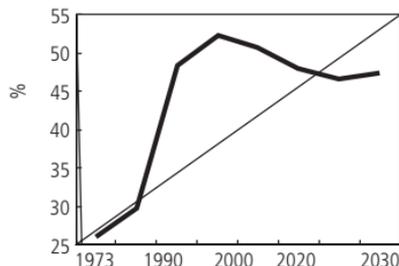
d. Consommation d'énergie primaire



e. Production d'énergies renouvelables



f. Taux d'indépendance énergétique

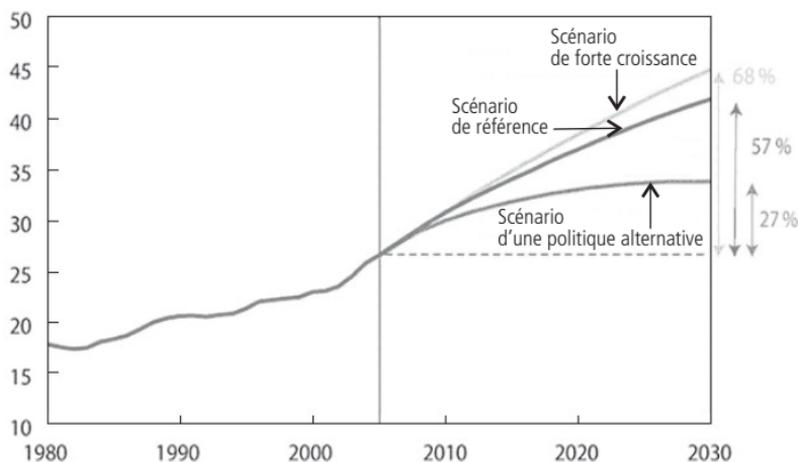


Source : « European Energy and Transport. Trends 2030 », European Commission, DG Energy and Transport, janvier 2003. Calculs CAE pour la France.

4. Le réchauffement climatique : de la certitude scientifique à l'incertitude politique

Ces perspectives énergétiques mondiales se traduisent automatiquement par une augmentation sensible des émissions de CO₂ liées à l'énergie au niveau mondial. Dans ce scénario de référence, l'augmentation des émissions de CO₂ dépasse les 57 % entre 2005 et 2030. Les 2/3 de cet accroissement sont imputables aux États-Unis, à la Chine, à la Russie et l'Inde. Dès 2007, la Chine dépasse les États-Unis dans le classement des pays qui émettent le plus de CO₂ et leur ravit la première place. En 2015, l'Inde sera le 3^e émetteur de GES derrière la Chine et les États-Unis (l'Inde électrifie ses campagnes à partir du charbon...).

Émissions de CO₂ selon plusieurs scénarios (en milliards de tonnes)



Source : International Energy Agency, *World Energy Outlook 2007*.

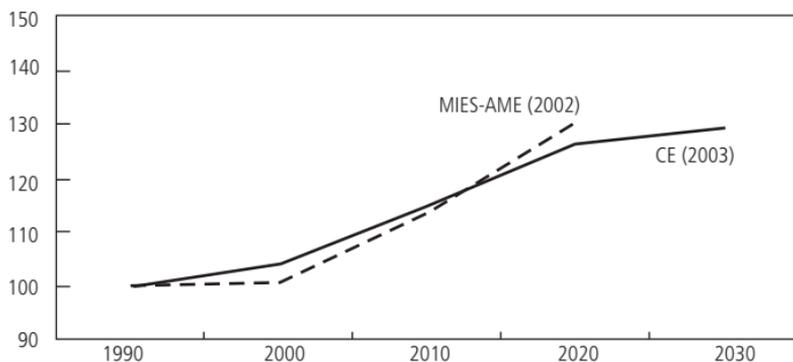
Le scénario de l'AIE, qui inclut les mesures de politiques environnementales envisagées ou en cours dans le monde entier (« scénario d'une politique alternative »), laisse entrevoir des émissions mondiales qui resteront supérieures en 2030 de 27 % à celles de 2005, ce qui correspond au scénario du GIEC d'une élévation de la température moyenne d'environ 3 degrés.

Une grande incertitude pèse aujourd'hui sur les perspectives de l'après-Kyoto. La conférence de Bali a laissé la porte ouverte à un accord international. Une politique de lutte contre les émissions de GES au niveau national, comme au niveau européen, n'a pas de sens si elle ne s'inscrit pas dans une dynamique volontariste internationale. Le véritable enjeu dans les années à venir réside dans la capacité à intégrer les États-Unis et les pays émergents (la Chine et l'Inde principalement) dans un accord international. Les scénarios de politiques environnementales sur un horizon de 15-20 ans dépendent beaucoup de cette capacité.

La stratégie européenne sur cet horizon, définie dans le « paquet énergie », est très ambitieuse et volontariste. Il n'est pas certain que ses objectifs puissent être maintenus en l'absence d'accords internationaux. Elle fixe, comme indiqué, un objectif de réduction des GES d'ici 2020 de 20 % (par rapport aux émissions de 1990) avec une extension, sur le même horizon, à 30 % en cas d'accord post-Kyoto.

Pour la France, la projection de la Commission européenne de 2003 (*European Energy and Transport. Trends to 2030, op. cit.*) se traduit par des émissions de GES en progression de 26,5 % en 2020 et de 19 % en 2030 par rapport à la référence de 1990. Cette prévision est très légèrement inférieure à celle obtenue par les travaux de la troisième communication nationale avec mesures existantes de la Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES) en 2002 (+ 30 % en 2020 par rapport à 1990).

Émissions de gaz à effet de serre pour la France (base 100 en 1990)



Sources : *European Energy and Transport. Trends to 2030, op. cit.*, et 3^e communication nationale de la MIES.

Le taux de croissance des émissions brutes (sans prise en compte des potentiels puits à carbone) de gaz à effet de serre peut être décomposé selon la formule suivante :

Taux de croissance des GES = taux de croissance du PIB + taux de croissance de l'intensité énergétique + taux de croissance de l'intensité en carbone.

Décomposition du taux de croissance des émissions de GES (TCAM en %)

	1990-2000	2000-2010	2010-2020	2020-2030
PIB	1,9	2,4	2,2	2,1
Consommation d'énergie primaire	1,4	1,3	0,7	0,3
Émissions	0,4	1,0	1,0	0,2
Intensité énergétique	- 0,4	- 1,0	- 1,5	- 1,7
Intensité en carbone	- 1,0	- 0,4	0,3	- 0,1

Sources : *European Energy and Transport. Trends to 2030, op. cit.*, et calculs CAE.

Ce tableau met clairement en évidence que :

- la principale source d'inversion du taux de croissance des émissions par rapport au *trend* du PIB est la réduction de l'intensité énergétique sur l'ensemble de la période considérée. Les bénéfices tirés de la réduction de l'intensité en carbone sont très limités, on a même une détérioration sur la période 2010-2020 ;
- les solutions à l'horizon considéré se situent du côté de l'intensité énergétique, ce qui explique la cohérence d'ensemble du « paquet énergie ». Les solutions du côté de l'intensité en carbone sont à plus long terme et dépendent fortement des efforts de recherche qui seront entrepris dans les années à venir ;
- la séquestration des émissions est une piste prometteuse (mais encore très incertaine) pour accompagner à moyen terme les efforts de réduction de l'intensité énergétique permettant de se rapprocher le plus possible des objectifs du « paquet énergie » (cf. rapport du CAS, *Perspectives énergétiques de la France à l'horizon 2020-2050*, La Documentation française, 2008).

5. Les exigences environnementales vont influencer sur la croissance en France

Après les résultats très mitigés de Kyoto 1, Kyoto 2 n'a pas été concluant. C'est la question la plus délicate et on peut être pessimiste à ce sujet.

Sur ce point, l'action de la France doit être menée dans la perspective d'un grand marché européen de l'énergie avec, comme ambition, de faire mieux que les objectifs européens. C'est à ce prix qu'elle peut avoir un rôle majeur dans la préparation et la mise en place de l'après-Kyoto (« Facteur 4 »). Elle pourrait, de ce fait, promouvoir son modèle énergétique et le rôle qu'y tiennent les énergies non fossiles telles que le nucléaire.

S'agissant du développement durable et du Grenelle de l'environnement, la taxe carbone reste d'actualité – le renchérissement du prix du pétrole constitue une sorte de taxe carbone même si elle est prélevée par les pays producteurs ou les intermédiaires.

Dans le rapport *Politiques environnementales et compétitivité* (CAE, n° 54), les auteurs indiquent que les études montrent que les taxations environnementales n'ont que peu d'effet sur la compétitivité des entreprises et que leur impact sur les délocalisations et les investissements directs à l'étranger a été limité. Prévisibilité des règles environnementales, taxation et permis demeurent les outils efficaces de gestion de ces questions. Il est nécessaire de faire adopter plus largement ces outils dans les règlements internationaux.

Dans les pays développés, l'attention portée à la sécurité des citoyens et l'anticipation des risques sont des attitudes pertinentes. Concernant le principe de précaution, il ne faut toutefois pas sous-estimer son impact qui, s'il est excessif, peut entraver le rôle moteur de l'innovation.

Si les risques climatiques n'obèrent pas les primes d'assurance dans des conditions inquiétantes à horizon de 15 ans, il ne faudrait pas les sous-estimer pour des horizons plus longs. En revanche, certains risques modernes exigeraient de vraies décisions de gestion de crise. On peut citer par exemple la grippe aviaire et la vache folle, qui ont marqué ces dernières années. Ces deux risques ne se sont pas concrétisés et sont restés à l'état virtuel. La gestion de

ce type de risque est très particulière : les craintes sont grandes, ainsi que l'urgence ; la situation peut échapper à tout contrôle en l'espace de quelques semaines ; certaines décisions publiques peuvent être prises, comme l'abattage de troupeaux entiers, avec des coûts faramineux. Comment gérer ce type de situation à l'aide de critères de décision économiques ? Les risques auxquels la France est aujourd'hui confrontée sont bien plus différenciés que ce que l'on appelle traditionnellement les risques sociaux. Ainsi, les maladies professionnelles ont littéralement explosé. Les 15 années à venir seront porteuses de risques mal connus, voire pas du tout imaginés. Ils tiendront pourtant le devant de la scène aux yeux de l'opinion et joueront un rôle important pour les finances publiques.

Dans les pays développés, les populations sont de plus en plus sensibles aux problèmes de gestion des déchets. Cette gestion constituera un problème épineux pour les années à venir. Comme pour toute difficulté, les solutions qui y seront apportées seront également l'opportunité de voir éclore de nouvelles activités productives.

DEUXIÈME PARTIE

LES NOUVEAUX GISEMENTS DE CROISSANCE

On peut concevoir un scénario tendanciel présentant les caractéristiques suivantes. La France accroît son effort sur l'innovation et l'enseignement supérieur. Elle peine à engranger une réforme de son enseignement primaire et de son enseignement secondaire du fait de rigidités. Certains pôles de compétitivité arrivent à positionner les entreprises françaises dans de nouveaux créneaux. Les coopérations entreprise-université-recherche souffrent du poids des positionnements historiques des acteurs. Des progrès de rationalisation des financements publics et des services publics améliorent la compétitivité et la présence à l'international des entreprises, surtout des PME. Un scénario plus favorable à la croissance reprendrait les hypothèses du rapport CAE sur « les leviers de la croissance française ». Un scénario moins optimiste correspondrait à une incapacité à continuer les réformes, empêchant la libération des énergies nécessaires pour affronter les évolutions planétaires.

Au sujet de la mondialisation, la question récurrente est la suivante : quelle est la bonne stratégie à adopter ? Faut-il privilégier le tout technologique, l'investissement dans l'enseignement supérieur ? On constate que le Royaume-Uni semble très bien s'adapter à la mondialisation et qu'il est pourtant très difficile d'y trouver un étudiant en thèse... Qu'y comprendre ? Il n'y a probablement pas de réponse unique. Chaque pays peut inventer son modèle en fonction de son histoire et de ses valeurs à condition que celui-ci soit adaptable aux changements de son environnement.

La prospective ne doit pas ignorer que la croissance des technologies de l'information permet une globalisation des échanges. Ces technologies facilitent pour les pays émergents l'accès aux compétences et

l'insertion internationale de leurs populations et de leurs entreprises. Ce mécanisme vaut pour les PME françaises. Il permet en particulier de réduire les problèmes linguistiques en mettant à disposition des outils performants de traduction y compris orale.

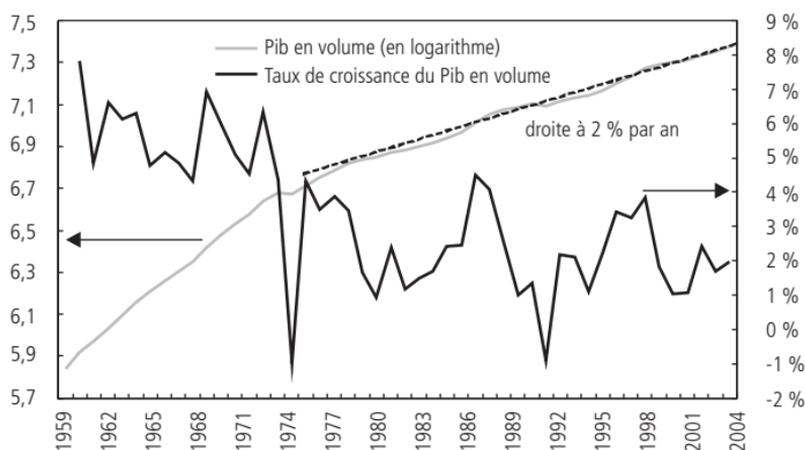
Les atouts français peuvent s'épanouir par la création d'entreprises et surtout en facilitant leur développement ultérieur, domaine où la France présente des retards. Le développement des PME constitue un point crucial. Ce point est essentiel pour que la France puisse à travers elles saisir les nouvelles opportunités technologiques ou commerciales. Ces nouveaux exportateurs français sont d'autant plus nécessaires que dans 15 ans, la France vendra peut-être moins d'avions ou de centrales nucléaires à la Chine. C'est peut-être cette dernière qui, après avoir investi dans ces technologies, en vendra au monde.

Pour l'économiste, la croissance à long terme dépend du progrès technique et des ressources en facteurs de production, travail ou capital disponibles.

Quel sera le rythme du progrès technique à l'avenir? Comment l'infléchir? Dépendra-t-il des innovations radicales ou seront-ce des innovations à la marge, dans tous les secteurs d'activité qui le définiront? Au-delà des innovations technologiques, ce *trend* dépendra sûrement de la façon dont on saura réorganiser l'ensemble des activités, y compris les activités publiques. Il sera également dopé par de nouvelles formes organisationnelles : modalités de gouvernance et de financement, dispositifs d'incitation, travail hors site grâce à l'informatisation...

Le rythme du progrès technique s'accélère à chaque nouvelle génération de découverte et d'application, certes au prix d'investissements de plus en plus élevés en recherche. La vie d'un produit, de la conception à l'imitation, se réduit, notamment grâce à l'informatisation. Le nombre de chercheurs et le rythme des échanges scientifiques sont sans commune mesure avec le passé. Ceci n'est pas sans conséquence sur l'exigence qui pèse aujourd'hui sur les entreprises et les États qui organisent la recherche. Il est demandé aux entreprises de produire selon le meilleur « état de l'art ». De même, les compétences des travailleurs sont plus rapidement déclassées, exigeant d'eux une formation permanente tout au long de la vie.

Évolution du produit intérieur brut français



Source : INSEE, comptabilité nationale 2007.

Le récent rapport *Les Leviers de la croissance française* (CAE, n° 72) fait des propositions pour activer l'ensemble des facteurs de la croissance et dépasser la croissance tendancielle de 2 % par an. Tout d'abord, il propose de mobiliser plus de travail de la part des ménages pour augmenter la production. Plus de production accroît le pouvoir d'achat de l'ensemble des agents et facilite le financement des transferts sociaux à terme. Ensuite, il convient d'accroître l'efficacité de l'économie en jouant à la fois sur les compétences à travers une réforme du système d'enseignement, une meilleure symbiose entre la recherche publique et les besoins des entreprises. Il faut aussi réduire les obstacles à l'innovation et au développement des activités qui sont liés aux nombreuses réglementations. Celles-ci entravent le bon fonctionnement du marché des biens et services et du marché du travail et découragent l'entrepreneuriat, la prise de risque et la création d'emplois.

Dans leur chiffrage, les auteurs escomptent de la mise en œuvre de l'ensemble de leurs propositions un gain de croissance cumulé en 2020 de plus de 9 %. Ce gain résulte principalement de l'accroissement de l'offre de travail permise par des modifications des règles et du fonctionnement du marché du travail. Les réformes visant à réduire les réglementations sur les marchés des biens, du travail et des capitaux auraient de leur côté un effet de 2 % sur le PIB. Les

réformes concernant l'enseignement supérieur présenteraient un impact encore modeste en 2020, mais avec une forte dynamique qui continuerait au-delà.

Le rapport rappelle que les financements publics doivent être orientés sur l'accompagnement de ces réformes plus que sur les transferts et les mesures favorables à la consommation.

Effets économiques des mesures préconisées dans *Les leviers de la croissance française*

	Immédiat	À horizon de...		
		5 ans	10 ans	2020
Réformes sur le marché du travail (en points de PIB)				
<i>Coût annuel de réformes des services</i>	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Coût annuel de réforme de l'indemnisation chômage</i>	0,1	0,7	0,6	0,5
Réformes sur le marché des biens (en points de PIB)	0,1	—	—	—
<i>Coût ponctuel : indemnisation petit commerce</i>				
Réforme de l'enseignement supérieur (en points de PIB) :	0,1	0,5	0,7	0,7
<i>Coût annuel de la réforme</i>				
Effets des réformes sur le niveau du PIB (en %), dont :	—	3 ¼	7 ¼	9 ¼
<i>Offre de travail</i>	—	2 ½	5,0	6,0
<i>Réformes des marchés (travail, produits, capitaux)</i>	—	½	1 ½	2,0
<i>Enseignement supérieur</i>	—	¼	¾	1 ¼
Coût brut total des réformes (en points de PIB)	0,4	1,3	1,4	1,3
<i>Effet sur le solde net de l'État</i>	-0,3	-0,1	0,4	0,8
<i>Effet sur le solde net des administrations sociales</i>	-0,1	-0,1	0,7	1,2

Source : *Les leviers de la croissance française*, op. cit.

Le rapport *Les seniors et l'emploi en France* (CAE, n° 58) constate que le taux d'emploi des 55-59 ans n'est que de 52 % en France, contre 66 % au Danemark, 65 % aux États-Unis et 76 % en Suède. Il note surtout que le taux d'emploi n'est que de 16 % pour les 60-64 ans en France, contre 31 % au Danemark, 43 % aux États-Unis et 47 % en Suède. Les inconvénients de ces faibles pourcentages en France se retrouvent dans les déséquilibres des comptes sociaux et les goulets sur le marché du travail et notamment pour certaines professions. De plus, il apparaît qu'un taux faible d'emploi des plus de 55 ans est associé à un taux de chômage élevé dans les pays de l'OCDE. Le rapport propose de repousser l'âge de la retraite notamment en supprimant l'âge maximum de retraite et en mettant en place un système de retraite qui soit actuariellement neutre du point de vue de l'âge de la retraite, en versant un capital croissant avec le temps au moment de la liquidation et en favorisant le cumul emploi-retraite. Il propose

aussi la suppression de la dispense de recherche d'emploi et la mise en place d'incitations au développement du temps partiel.

Le rapport *Les Leviers de la croissance française* (op. cit.) préconise également d'encourager le travail notamment à temps partiel pour les étudiants afin de faciliter le financement de leurs études et accroître l'offre de travail.

À horizon de 15 ans, l'évolution de la population active ne dispensera pas de compléter les effets des départs à la retraite par la mise en place d'une politique plus active d'immigration. Le rapport *Vieillesse, activités et territoires à l'horizon 2030* (CAE, n° 63) évoque cette question à travers trois scénarios essentiellement différenciés sur la démographie. Il montre le besoin de migrations qui devraient être ciblées sur les besoins spécifiques, notamment en termes de qualification.

1. La formation

Si on ne sait pas ce que seront la société ou l'économie dans 15 ans, une chose est sûre toutefois : la France devra pouvoir compter sur des individus débrouillards, imaginatifs, innovateurs. Or, cet objectif se pose déjà dès l'enseignement primaire et surtout dans l'enseignement secondaire. Le système français d'enseignement doit savoir former des personnes ingénieuses, capables de réagir aux imprévus. Malheureusement, il demeure prisonnier de son passé, de son modèle historique de formation des élites et de la culture du diplôme. Il doit rapidement évoluer pour mieux se référer aux évolutions de notre environnement.

Par exemple, l'utilisation massive des nouvelles technologies de l'information et la nécessité d'entrer en contact avec des partenaires partout sur la planète demanderont à chacun d'être plus compétent en technologies de la communication mais aussi en langues étrangères et d'être prêt à voyager fréquemment pour son travail.

« Il n'est de richesses que d'hommes éduqués, épanouis et porteurs de projets dans une société de confiance⁽¹⁾. » L'Europe a un déficit

(1) Michel Godet, *Le courage du bon sens*, éditions Odile Jacob, 2007.

d'actifs. Cela s'applique moins à la France. Elle souffre toutefois d'un système éducatif qui réussit bien à la moitié des élèves mais produit 20 % de jeunes en échec scolaire dont une partie restera difficilement employable. À l'autre extrême, le système éducatif produit des frustrés et des aigris de la course au diplôme tout aussi mal dans leur peau. Ce gaspillage n'est plus acceptable à long terme.

La France comme l'Europe doit se préoccuper du vieillissement; l'âge médian de l'Europe des 27 en 2025 sera de 50 ans contre 42 aujourd'hui et 30 dans les années 60. Il va manquer 25 millions d'actifs dans la tranche des 25-49 ans dans l'Europe des 27 et il faudra donc ouvrir les frontières pour répondre aux besoins de professionnels dans de nombreux métiers : métiers de services aux personnes et dans ceux du BTP notamment. Les manques se feront aussi sentir dans des métiers très qualifiés où la concurrence sur les besoins de professionnels dépasse les frontières nationales.

La France se réjouit d'avoir une meilleure fécondité. Mais est-ce suffisant? Près de 20 % des jeunes, souvent issus de l'immigration, sont en échec scolaire et relégués dans des quartiers où la violence et les frustrations dominent : le taux de chômage de ces jeunes pourrait rester élevé car ils sont difficilement employables pour une part d'entre eux, faute d'un minimum de « savoir être », mais pour beaucoup d'autres, faute de maîtriser les savoirs de base. En effet, ces derniers ne suivent plus d'études alors qu'ils ont pourtant le minimum de « savoir être » nécessaire pour trouver un emploi. L'apartheid urbain se renforce dans nos mégalofoles. Quels efforts est-on prêt à imaginer dans des scénarios pour renforcer des écoles où un grand nombre d'enfants ne sont pas de langue maternelle française? Redéployer les ressources éducatives en fonction de la situation socio-économique des jeunes répondrait en partie à ces inégalités de savoir. Encore faudrait-il revisiter le principe d'égalité formelle de la République afin de permettre que la taille des classes et d'une manière générale les moyens mobilisés dépendent de manière différentielle des besoins des jeunes. Éviter l'inflation dans les programmes scolaires permettrait également de redistribuer des ressources pédagogiques aux établissements en difficulté.

À l'autre extrême, la course aux diplômes doit être analysée finement lorsque les surdiplômés (bac + 4 ou plus) peuvent rencontrer des difficultés d'emploi supérieures à celles des bac + 2. La pénurie de

jeunes devrait conduire les entreprises à recruter plus tôt puis à aider leurs salariés à valoriser les acquis de l'expérience⁽²⁾.

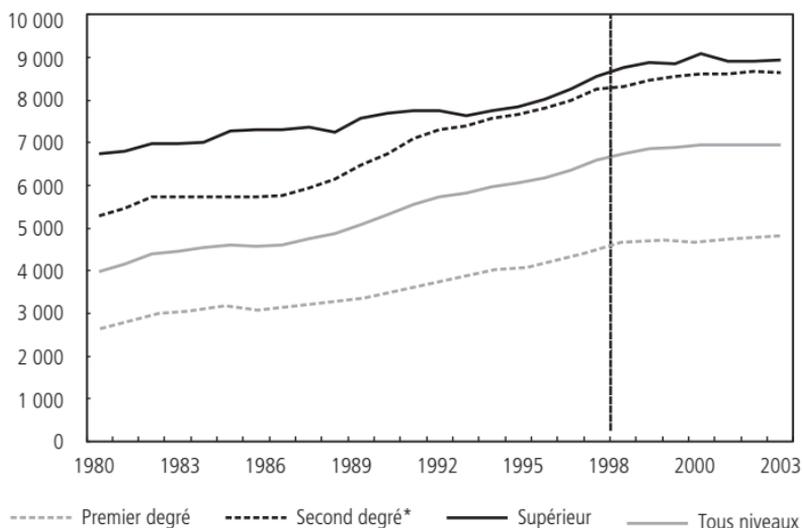
Le manque de personnes qualifiées dans de nombreux secteurs dynamiques (santé, informatique, recherche, enseignement...) deviendra le principal facteur limitant les capacités de développement économique. La concurrence sera vive sur ces compétences et l'attractivité relative des différents pays développés sera essentielle. Aller chercher ces compétences dans les pays en développement causera des problèmes pour le développement de ces pays. Par contre, la formation continue, si elle est menée à un niveau particulièrement élevé, peut aider à réduire les tensions sur les qualifications, en permettant par exemple à des professions de santé (infirmiers, psychologues, opticiens...) de prendre en charge des responsabilités de prescription dans des domaines bien encadrés. Mais cela peut s'appliquer à d'autres secteurs.

Il faut néanmoins garder l'ambition de conduire chaque jeune au meilleur niveau de qualification qu'il lui est possible d'atteindre et qui lui procure un emploi.

La France consacre à l'éducation une part de son PIB comparable à celle de ses principaux voisins européens. La spécificité française tient à sa répartition, avec un niveau assez élevé pour l'enseignement primaire et secondaire mais faible pour l'enseignement supérieur. Le coût d'un étudiant n'est guère différent de celui d'un élève du secondaire!

(2) <http://www.cnam.fr/lipsor/lips/conferences/doc/MGodequestionnaireCAE2.pdf>

Dépense moyenne d'éducation par élève et étudiant (en euros constants 2005)



Champ : France métropolitaine et DOM.

* Y compris l'apprentissage depuis 1999 ; rupture de série en 1999.

Source : INSEE, *Tableaux de l'économie française*.

Le rapport *Éducation et croissance* (CAE, n° 46) part de l'observation que la France est proche de la frontière technologique. Elle ne peut donc pas se contenter d'imiter et il devient donc plus rentable pour elle d'investir dans l'enseignement supérieur que dans l'enseignement primaire ou secondaire. Or, les dépenses d'enseignement supérieur ne représentent en France que 1,1 % du PIB contre 2,3 % aux États-Unis. Par ailleurs, le taux de réussite n'est que de 50 % dans le premier cycle universitaire. Le rapport suggère de favoriser la coopération entre universités françaises et européennes, d'encourager les expériences d'intégration d'élèves de milieux défavorisés. Il propose d'introduire de la concurrence entre universités sur la base de la qualité de leur projet de recherche, de leur appartenance à des réseaux, d'une évaluation régulière de leur activité, afin de faire émerger des pôles d'excellence destinataires des financements publics. Les auteurs reprochent au système français ses spécificités : coupure grandes écoles/universités, recherche confiée à des organismes *ad hoc* qui n'irriguent pas assez les universités et une gestion des ressources humaines qui ne valorise pas assez l'excellence.

Le développement du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur suppose une amélioration de l'offre d'enseignement, qui passe à la fois par un meilleur management des ressources des universités et des grandes écoles, par un lien plus marqué avec le monde de la recherche et par une sollicitation des entreprises. Celles-ci doivent encourager les universités, les aider dans leur stratégie de positionnement dans la concurrence en termes de spécialisations et de métiers des étudiants et leur apporter des moyens technologiques, pédagogiques ou financiers pour leurs projets.

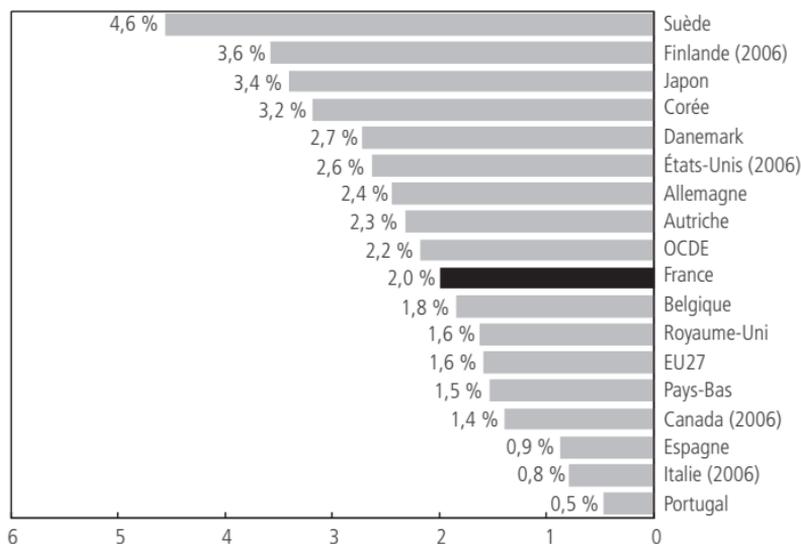
2. Le rôle de l'innovation

L'innovation demeure le carburant du moteur de la croissance et la garantie d'une meilleure spécialisation du pays. La tradition d'une recherche publique assez forte mais peu relayée par la recherche privée et encore souvent insuffisamment curieuse de la demande privée d'innovations va-t-elle se maintenir ou peut-on attendre plus de synergie entre la recherche publique et le développement des activités productives ?

Dans le rapport *Financer la R&D* (CAE, n° 53), Jean-Paul Betbèze observe un retard européen et français en matière de recherche et la nécessité de développer à la fois un bon niveau d'investissement dans ce domaine et une bonne combinaison entre recherche privée et recherche publique. Le retard en matière de R&D, en France comme en Europe, par rapport aux États-Unis est essentiellement dû à la faiblesse de l'investissement des entreprises. Dans le cas des recherches « de première génération », certaines génèrent des externalités très importantes ouvrant la voie à des recherches en aval qui pourront être prises en compte par le marché. Un effort de la recherche publique est alors justifié dans la recherche fondamentale. Mais se pose également le problème de son « bon » niveau. L'État doit permettre aux entreprises de financer, directement et de manière discrétionnaire, des équipes de chercheurs, des chaires universitaires ou des fondations dans un cadre fiscal assoupli, selon une logique « d'impôt choisi ». Il faut renforcer, faciliter et sécuriser les liens entreprise-recherche en valorisant les carrières et les travaux des enseignants-chercheurs travaillant avec des entreprises, développer les campus de recherche, associant universités et autres organismes. Les pôles de compétitivité vont dans ce sens. Pour les PME, les mesures doivent plus porter sur le crédit d'impôt recherche.

Le rapport *Innovation, compétitivité et territoire* (CAE, n° 77) défend l'idée que la capacité d'innovation d'un pays se situe d'abord au sein de ses principales régions ou métropoles. La tendance forte à la concentration des activités économiques est encore plus marquée quand il s'agit d'activités innovantes, du fait des fortes externalités liées à la proximité et des rendements croissants, à l'échelle des entreprises comme des territoires. La forte polarisation géographique des activités innovantes concourt à davantage de croissance économique mais risque dans le long terme d'accroître les inégalités régionales et remettre en question la cohésion. La réussite passe par la simplicité de la gouvernance territoriale, une confiance poussée dans les ressorts du marché, un tissu abondant et concurrentiel de services de conseils ou de financements à l'innovation, la capacité à concentrer les ressources publiques sur quelques projets structurants et à conduire leurs politiques dans la durée, et enfin le souci permanent de l'efficacité par des méthodes de management rigoureuses des affaires publiques.

Intensité en R&D dans l'industrie (dépenses de R&D rapportées à la valeur ajoutée en 2005)



Source : OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2007 : Innovation and Performance in the Global Economy.

Il faut ajouter la question de l'entrepreneuriat. La France ne souffre pas d'un déficit d'idées, mais d'une difficulté à faire absorber ces dernières par le marché. Il faut donc plus penser à la mise en place d'un écosystème favorable à la création et à la croissance d'entreprises technologiques par l'encouragement de l'esprit entrepreneurial et le développement des capacités managériales.

Les nouvelles technologies de l'information apportent également leur lot d'innovations. Le rapport *La Société de l'information* (CAE, n° 47) explique que la révolution numérique n'est pas seulement une révolution de l'information et de la communication, mais bel et bien une troisième révolution industrielle. Au cœur de cette dynamique, on trouve l'entreprise en réseau, l'autonomisation croissante du travail, la recomposition des savoirs et de la connaissance, ainsi que le rôle accru des marchés financiers. Le rapport ajoute que cette économie numérique développe un nouveau paradoxe. Alors que les technologies de l'information devraient en principe favoriser un fonctionnement plus efficace de l'économie de marché, elles distillent les ingrédients d'une économie publique. Les biens informationnels se communiquent de plus en plus, sans pour autant « se perdre ». Des effets de club renforcent au contraire la valeur de ce qui s'échange, tandis que de fortes économies d'échelle apparaissent dans le secteur. Au total, le fonctionnement décentralisé du marché ne conduit pas à l'optimum collectif, mais peut au contraire favoriser des excès de concentration et des rentes de monopole.

Le rapport *Productivité et croissance* (CAE, n° 48) montre que les investissements dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication ont été plus faibles qu'aux États-Unis et que leur diffusion à l'aval, moins massive qu'aux États-Unis, notamment parce que les politiques d'emploi en faveur du travail peu qualifié, passant par des baisses des charges, ont pu freiner la substitution capital-travail et notamment l'informatisation.

Le domaine de la technologie et de la connaissance pourrait connaître des ruptures brutales, très difficiles à prévoir. On devine toutefois certaines évolutions. Il convient d'être particulièrement attentif sur le sujet puisqu'il y a là des opportunités extraordinaires et des révolutions industrielles à ne pas manquer.

Parmi les grands enjeux à cet égard, on peut citer notre capacité à développer des énergies propres dont l'hydrogène, les biocarburants de 3^e et 4^e générations ainsi que les technologies du vivant : pharmacie génique, nanotechnologies...

Il convient toutefois d'être lucide et de se rappeler que les États-Unis sont à la frontière technologique et qu'il n'y a pas de percée significative de l'Europe. Cela justifie la place qu'occupe la R&D dans les préoccupations de la Commission européenne.

Le développement durable est aussi une extraordinaire chance à saisir par les entreprises : toute contrainte peut être transformée en opportunité. Tous les défis de recyclage, de retraitement, d'économie d'énergie sont porteurs de réponses innovantes et profitables. Dans le domaine alimentaire comme dans l'éthique de production, la traçabilité va s'imposer et entraîner le renforcement de la proximité et du raccourcissement des chaînes qui vont du producteur au consommateur.

Bref, le développement durable va dans le sens d'une production locale : pourquoi produire ailleurs ce qui peut l'être sans coût de transport et émission de CO₂? Savoir le promouvoir auprès des consommateurs ou des utilisateurs peut fonctionner comme d'efficaces barrières non tarifaires aux importations lointaines de pays à bas coût.

Si le développement durable est un levier pour l'innovation, le principe de précaution peut constituer un frein. Son application maximaliste pourrait s'avérer pénalisante si, avant d'agir ou de lancer un produit voire une recherche ou une expérimentation, on doit prouver que cela ne comporte aucun risque. Il n'y aura pas d'action et pourtant, dans bien des cas, l'inaction est aussi porteuse de risques.

3. La réforme de l'État pour la croissance

Le secteur public joue un rôle important dans les mécanismes de croissance. Son dimensionnement doit correspondre aux besoins des usagers en termes de services rendus, mais aussi contribuer positivement au développement économique et ne pas le freiner.

Les structures françaises étaient bien adaptées à l'économie entre 1945 et 1975. Depuis, la France a reconverti une partie de

ses appareils d'intervention en direction du secteur privé, mais la sphère publique ne s'est pas ajustée. Or, celle-ci doit jouer un rôle de facilitateur de la vie économique et aussi faire respecter les règles permettant de « faciliter » la croissance et d'assurer la sécurité des acteurs. Elle doit donc avoir une taille équilibrée au regard des autres activités productives. Mais le poids historique de l'État pèse sur les comportements. Très souvent, ce sont des règles à la fois nationales et tous secteurs qui sont adoptées, alors que dans d'autres pays ces règles viennent de la négociation au niveau local ou de branches, permettant ainsi aux employeurs et aux syndicats de définir les justes équilibres entre la création de richesses et son partage.

La place importante occupée par l'activité publique et par sa dépense limite la capacité de redéploiement du pays. Il suffit de constater que les dépenses de R&D par rapport au PIB restent insuffisantes au regard des objectifs de Lisbonne-Barcelone et que dans les comptes publics, les dépenses de fonctionnement augmentent au détriment des dépenses d'investissement. La tradition administrative française génère des lois et règlements multiples voire redondants, qui consomment de l'énergie productive du secteur privé pour y répondre ou conduisent à l'inaction. Les avantages compétitifs de la France sont alors diminués (cf. 3^e partie).

L'État doit-il et peut-il intervenir sur des acquisitions d'entreprises non désirées venant de pays émergents à excédent d'épargne? Beaucoup le pensent, mais encore faut-il savoir définir ce qu'est une entreprise stratégique. Cette question doit être vue au niveau européen (cf. 4^e partie). Certains membres du CAE plaident pour qu'on définisse les règles d'intervention d'un investisseur stratégique public (notamment la CDC) pour défendre certaines entreprises considérées comme stratégiques.

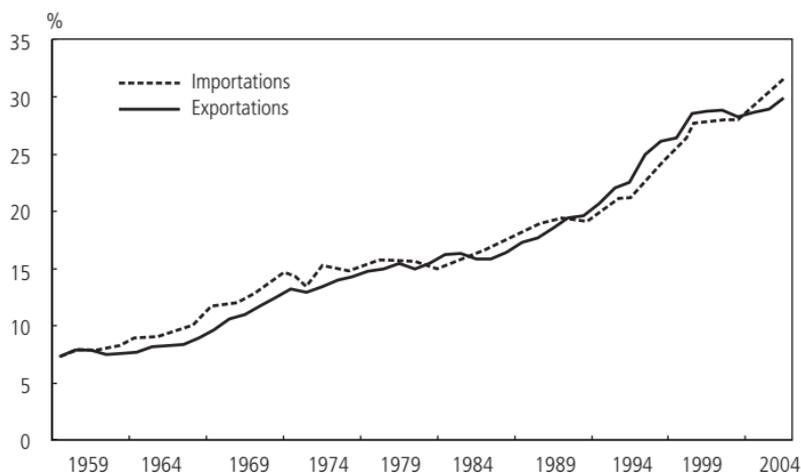
4. Les nouveaux secteurs de croissance

La part du commerce extérieur dans la croissance n'a cessé de croître, passant de 7 % du PIB (exportations ou importations) en 1960 à plus de 30 % aujourd'hui. Cette part ne s'infléchit pas, présageant que notre ouverture à l'extérieur aura encore tendance à s'accroître. En même temps, nos exportations se situent pour les 2/3 avec les 26 autres membres de l'Union européenne et moitié avec les seuls

membres de la zone euro. Le besoin de coordination des politiques économiques au sein de l'Europe en est d'autant justifié.

La France dispose d'atouts dans de nombreux secteurs où ses grandes entreprises ont su gagner des positions souvent dominantes. Celles-ci sont toutefois contestables par d'autres y compris dans les pays émergents. Les consolider là où il est possible de garder des avantages comparatifs doit être entrepris, mais il faut aussi veiller à ne pas laisser passer les secteurs émergents où la capacité d'innovation des pays développés peut s'investir.

Le commerce extérieur de la France (en points de PIB)



Source : INSEE, comptabilité nationale, 2007.

> Les secteurs traditionnels de la France

Le rapport *Évolution récente du commerce extérieur français* (CAE, n° 64) analyse les facteurs à l'origine de la dégradation des performances françaises à l'exportation depuis 2001. Il souligne que si les déterminants macroéconomiques traditionnels (demande adressée à la France, compétitivité-prix) ont évidemment contribué à cette mauvaise performance, d'autres facteurs doivent être évoqués. Un élément décisif de la compétitivité d'un pays réside dans sa capacité à se positionner sur des produits haut de gamme et disposant d'une avance technologique. Les deux notions ne doivent pas être confon-

dues même si elles ne sont pas indépendantes. La France doit continuer sa spécialisation. Elle a parfois poussé très loin l'exploitation de ses avantages comparatifs : plus des 2/3 des exportations françaises dans le haut de gamme de la haute technologie sont liées à la seule filière aéronautique. Les performances à l'exportation sont le fait des grandes entreprises qui ont l'expérience des marchés d'exportation. En outre, les exportateurs français ont une réactivité faible par rapport aux évolutions qui se produisent sur les marchés extérieurs et leur pouvoir de marché est bien moindre que celui des exportateurs allemands qui délocalisent massivement des parties de leur processus de production et s'organisent mieux. Cela plaide pour une croissance de nos PME et une différenciation accrue des produits.

La spécialisation industrielle de la France est moyenne-large et connaît une forte réactivité au taux de change. La France a une bonne position actuelle concernant l'aéronautique, le nucléaire, la chimie-pharmacie et l'automobile, mais pour ces deux dernières, nos positions s'érodent. Concernant les services, la France est mal placée, sauf pour le tourisme.

La France a de grands potentiels pour l'énergie et pour les industries de réseaux, mais ne pourra pas les faire fructifier sans une stratégie pour l'Europe, qu'elle n'a pas encore su élaborer.

Les pertes françaises dans l'industrie manufacturière sont importantes et la France ne valorise pas ses atouts dans les services comme il conviendrait ; elle peut se redresser en visant l'industrie et les services associés au développement durable. Ses choix de spécialisation et de gouvernance doivent s'inscrire dans un contexte européen qui nous contraint et que nous n'arrivons pas à restructurer.

Jusqu'à présent, la France était forte dans :

- les services informatiques (le logiciel) jusque dans les années 80, l'aéronautique et le nucléaire (toujours vrai) ;
- les télécoms (la France a mis en place le 1^{er} réseau de télécoms numérique, Alcatel était leader mondial...) ;
- le ferroviaire et le transport (perte de position aujourd'hui concernant le transport terrestre) ;
- la recherche fondamentale dans les sciences de la vie (effondrée actuellement, dépassée par de nombreux pays, pas d'implantation de laboratoires et érosion des positions : nos publications ont moins d'impact, il y a moins de brevets et d'innovations) ;

– l'automobile (maintien d'une industrie automobile exportatrice et innovante mais avec des positions érodées, notamment par rapport à l'Allemagne, nous avons raté le tournant du véhicule hybride, notamment du diesel hybride, ce qui n'est pas le cas de Toyota allié à EDF sur ce projet).

Notre deuxième poste excédentaire (après le tourisme), l'agroalimentaire, est aussi sous la menace d'un démantèlement de la PAC et déboussolé par les concessions faites à certains mouvements : rejet des pesticides et des OGM. Côté positif, l'attention apportée à la santé et les règlements sanitaires constituent des opportunités de différenciation pour les productions agroalimentaires nationales. Elles peuvent se prévaloir de labellisations sur leur respect des normes de qualité.

La réforme de la PAC a introduit un découplage pour réduire les impacts distorsifs sur le marché mondial, une spécialisation pour tirer bénéfice des mouvements de prix internationaux et une renationalisation d'une partie des politiques. Une conséquence positive vient de ce qu'elle oblige la France à un réexamen du rôle du secteur rural dans l'aménagement de l'espace et la création de richesse en France.

Liée à la question agricole, l'utilisation de l'espace est souvent perçue en France comme un handicap : faible densité du territoire et agglomération de l'activité sur un petit nombre de pôles. La situation française à cet égard est perçue par les autres pays européens, notamment l'Allemagne et les Pays-Bas, comme un avantage. Il conviendrait en tout cas de réfléchir à ce que l'on souhaite faire de l'espace français à l'horizon de 15 ans. La réforme attendue de la PAC, mais également la déprise agricole tendancielle, rendent indispensable cette réflexion si l'on ne veut pas que la France devienne une « grande banlieue ».

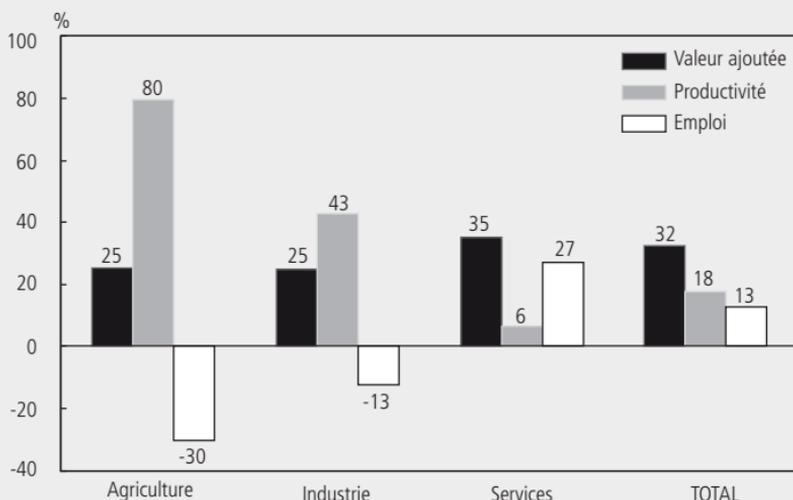
Le tourisme est une activité parfois sous-estimée. Elle reste une industrie importante pour le pays, directement concernée par cette problématique de densification éventuelle du territoire. Avec la croissance du revenu des pays émergents et avec la demande de personnes âgées en bonne santé et suffisamment aisées, on peut prévoir un fort développement des activités touristiques notamment au bénéfice de la France. Il faut consolider les atouts naturels par un fort professionnalisme dans l'accueil.

Valeur ajoutée, productivité et emploi sur les 15 dernières années

Entre 1991 et 2006, soit 15 années, le PIB a cru de 32 % grâce à un accroissement de l'emploi de 13 % (+ 2,8 millions d'emplois) et une augmentation de la productivité du travail de 18 %. La croissance de la richesse produite vient plus du développement des services. L'industrie et l'agriculture ont connu un développement plus modeste. Les forts gains de productivité dans ces deux secteurs ont conduit à une croissance avec réduction de l'emploi (- 360 000 dans l'agriculture et - 800 000 dans l'industrie). Les gains de productivité plus faibles dans les services ont permis une forte création d'emploi (+ 4 millions dont 600 000 dans les administrations).

Le graphique suivant illustre donc qu'il y a une distinction entre création de richesse et création d'emploi, selon la capacité des différents secteurs à réaliser des gains de productivité.

Évolution de la valeur ajoutée, de l'emploi et de la productivité en France de 1991 à 2006 (15 ans)



Sources : INSEE, Comptabilité nationale, 2007.

> De nouveaux secteurs à développer

La France doit travailler sur ses points faibles qui dans certains cas peuvent être transformés en points forts. Le secteur de la santé, par exemple, apparaît aujourd'hui comme un point faible vu du côté des dépenses sociales car il coûte de plus en plus cher. Mais ce coût est la contrepartie de sa forte technicité et de son excellence. Le vieillissement de la population engendrera une réorientation des achats et des services vers les besoins des seniors. Les activités liées à la santé et à la gériatrie prendront ainsi plus d'importance. À Singapour, on développe des plates-formes hospitalo-universitaires pour soigner les classes moyennes et supérieures du monde entier. La France ne pourrait-elle pas s'inspirer de cet exemple pour faire de la santé un secteur créateur de richesse qui contribue au point de croissance qui manque aujourd'hui, notamment en développant les partenariats public-privé ?

Le développement des services n'a pas atteint en France le niveau constaté dans de nombreuses autres économies développées. Ce développement est crucial pour l'avenir puisque 70 % des jeunes générations au minimum trouveront un emploi dans ce secteur. Ce sujet ne concerne pas que les services de proximité. Les services vont des services de proximité à la santé, aux services financiers, au *consulting*... Ils sont donc d'une extrême variété.

Le rapport *Mesurer le pouvoir d'achat* (CAE, n° 73), souligne que le mode de consommation change et que les produits sont de plus en plus vendus accompagnés de nombreux services liés, le tout faisant l'objet de la transaction. C'est probablement plus le service qui y est joint que la production industrielle aujourd'hui très automatisée qui est porteur d'emploi.

De même, le développement du travail féminin et l'accès des femmes aux postes de responsabilité engendreront un besoin de structures d'accueil pour les jeunes enfants.

Le rapport *Vieillesse, activités et territoires à l'horizon 2030* (CAE, n° 63) traite de l'apparition de nouveaux besoins en main-d'œuvre liés au vieillissement et de nature extrêmement diverse : services à la personne (aides à domicile, aides-soignants); repreneurs de PME; spécialistes de l'aménagement urbain (logements et transports adaptés aux personnes âgées...); de la distribution.

Il serait également erroné d'opposer industrie et services. Il est toutefois évident qu'une stratégie cohérente de développement des services est nécessaire si l'on veut assurer une croissance de l'emploi vigoureuse en France.

Les Français doivent être préparés à travailler dans une économie de services et de la connaissance, et pas simplement une économie manufacturière. Ceci impose une gestion de la main-d'œuvre sensiblement différente de ce qu'elle a été jusqu'à présent. Il faut souligner que la manière dont la formation professionnelle a été conçue est très fortement influencée par une économie de caractère industriel et assez peu par une économie portée par les services.

Le rapport *Productivité et emploi du tertiaire* (CAE, n° 49) part du constat que le faible taux d'emploi de la France vient essentiellement de la faiblesse de la création d'emplois dans les services. Si la France avait le même taux d'emploi que les États-Unis dans le commerce, la restauration et l'hôtellerie, elle aurait 3,4 millions d'emplois supplémentaires. La part des services aux particuliers dans le PIB est inférieure à 3 %. Le potentiel de création de services à la personne est de l'ordre de 2 millions d'emplois, à condition de créer des plateformes où une offre diversifiée et de qualité serait présente, ce qui commence à apparaître. Les États-Unis, de leur côté, semblent chercher à réaliser des gains de productivité dans ces secteurs, mais l'écart avec la France reste élevé.

Le rapport note que la réglementation du travail et la faible concurrence sont des freins à la création d'emplois dans ces services, ces emplois étant souvent à temps partiel, avec des conditions de travail particulières, une rotation rapide de la main-d'œuvre et des bas salaires. Les auteurs soulignent toutefois que le sous-développement des services illustre l'influence négative sur l'emploi du coût trop élevé du travail non qualifié. Le renforcement des allègements de charges sur les bas salaires ainsi que la réduction des barrières à l'entrée dans un certain nombre de secteurs de service favoriseraient donc leur développement.

La France ne doit pas rater le rendez-vous des industries liées à l'environnement.

L'industrie verte est une véritable opportunité pour la France. Toute une industrie verte peut naître et se développer : il existe des procédés

technologiques propres viables et on peut bâtir des avantages comparatifs dessus. Regardons l'Allemagne qui possède la 1^{re} industrie du monde dans le domaine éolien et solaire, avec une dynamique forte. Il ne faut sûrement pas se priver du savoir-faire français dans l'énergie nucléaire qui restera une source incontournable d'énergie.

5. Le financement de l'économie et le rôle des PME

> La place du secteur financier

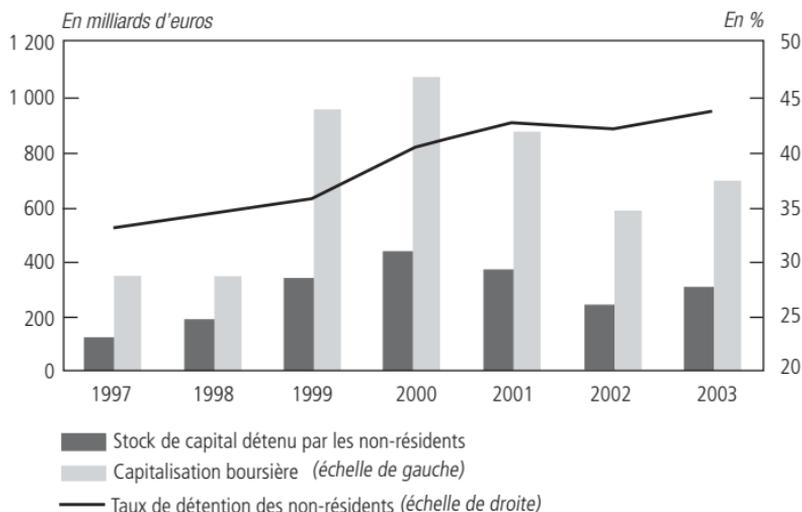
Le rapport *Désindustrialisation, délocalisation* (CAE, n° 55) indique que la capacité pour les PME d'être présentes à l'international dépend aussi de l'efficacité des marchés financiers qui doivent jouer un rôle dans l'essor du « complexe » industrie-recherche : normes comptables unifiées, accès facilité aux capitaux à travers les *business angels*.

Les activités financières représentent 5,5 % de l'emploi en Île-de-France (275 000 salariés) – sans compter les nombreux emplois induits – et contribuent à près de 10 % du PIB régional. Une partie de ces emplois, dont certains à très forte valeur ajoutée, est aujourd'hui fortement menacée par la concurrence mondiale. Le risque est en effet celui d'une délocalisation des activités financières à Londres, en Irlande ou au Luxembourg. Outre les effets néfastes sur l'emploi, cela aurait des conséquences particulièrement négatives pour le financement des entreprises françaises, et donc la croissance. À ce titre, le rapport *Consolidation mondiale des Bourses* (CAE, n° 67) souligne l'intérêt de l'existence d'une entreprise de marchés telle qu'Euronext qui permet par sa taille une réduction des coûts de transaction des émissions et des négociations de titres, ce qui au final est favorable à l'épargne et au financement des entreprises. Ce rapport anticipe que l'alliance Euronext/New York Stock Exchange est porteuse d'avenir face à la consolidation des bourses dans le monde. L'intégration des principales autres bourses européennes à cette alliance, et notamment la Deutsche Börse, doterait l'Europe d'un outil puissant d'échanges de titres et ferait de Paris un pôle mondial, pendant européen de celui de Londres.

L'industrie financière est un levier décisif, la France s'emploie à le déployer mais, comme sur beaucoup d'autres secteurs, sa stratégie pour développer la régulation intra-européenne et susciter une action plus offensive de l'Europe dans le monde n'est pas vraiment structurée.

Au 1^{er} janvier 2007, plus de 46 % de la capitalisation boursière des entreprises françaises du CAC40 était détenue par des non-résidents (ne sont pas pris en compte EADS, Arcelor-Mittal, Dexia et ST Microelectronics dont le siège social n'est pas en France). Sur les 36 valeurs concernées, 21 sont détenues à plus de 50 % par des non-résidents. Pour 7 d'entre elles, la part monte même à plus de 60 %.

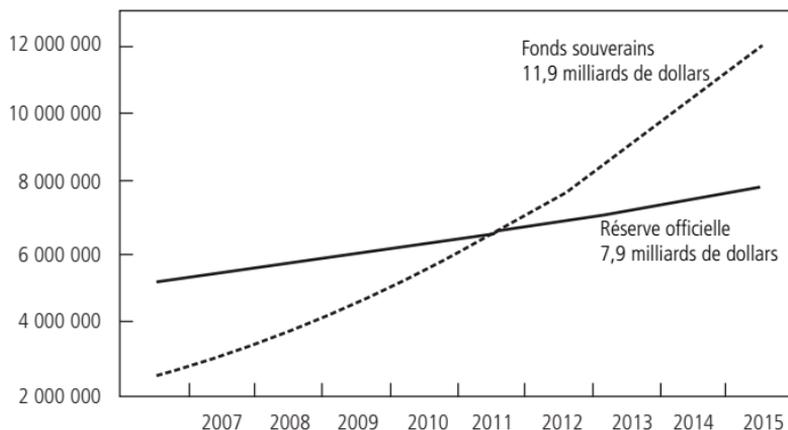
Détention du capital des entreprises résidentes du CAC40 par les non-résidents en fin d'année



Sources : Eurostat et Banque de France, Direction de la balance des paiements.

Les investisseurs étrangers sont principalement européens ou américains. Toutefois, il faut mettre l'accent sur la montée en puissance des fonds souverains. D'après Morgan Stanley, le montant total des fonds souverains devrait être multiplié par cinq d'ici 2015. Dès 2011, la valeur des fonds souverains devrait dépasser le montant total des réserves de change des banques centrales.

Croissance des fonds souverains



Source : Morgan Stanley.

L'essor des fonds souverains coïncide avec une nouvelle donne du capitalisme dans la perspective de prises de participations directes de ces fonds dans les entreprises françaises et européennes. Les nouveaux fonds souverains venus d'Asie et du Moyen-Orient semblent vouloir adopter une approche moins « dormante » dans la gestion des cibles qu'ils détiendront. Plus généralement, le transfert des réserves de change vers de nouvelles zones géographiques du monde semble présenter un défi économique et politique d'ampleur.

C'est dans cette perspective que doit être posée la question du financement de l'économie française et notamment le passage aux fonds de pension et à la capacité à drainer et canaliser une épargne domestique abondante.

> La place des PME

Le rapport *Une stratégie PME pour la France* (CAE, n° 61) note que la France connaît un déficit d'entreprises de taille moyenne, allant de 50 à 500 salariés, dont il découle un nombre insuffisant de minigroupes français ayant de 500 à 3000 salariés. Ces entreprises qui nous manquent, ce sont les « gazelles ». Les « éléphants » sont les grandes entreprises. Évidemment essentielles pour la croissance, elles n'en suppriment pas moins des emplois sous l'effet des externalisations et des rationalisations et continuent à avancer par croissance

externe. Les « souris » sont les TPE, très petites entreprises de 0 à 20 salariés. Clés pour les activités de proximité, elles croissent peu et, par nature, ne créent pas d'emplois de manière significative. Les gazelles sont ainsi, parmi les entreprises de 20 à 500 salariés, celles qui ont la croissance la plus rapide.

Or, il se trouve que cette tranche d'entreprises est relativement moins présente en France, qu'elle augmente son capital, emploie et investit dans la recherche moins qu'ailleurs. Les causes ne doivent pas être cherchées du côté d'un entrepreneur français trop timoré ou de banques dont les crédits seraient trop chers et trop mesurés. Les conditions de taux d'intérêt ne sont pas davantage un handicap pour elles. Les raisons sont le poids excessif des charges sociales, la durée plus importante des délais de paiement, les rigidités du marché du travail mais aussi l'insuffisance des fonds propres. Le modèle français de croissance des entreprises permet à celles qui prennent le moins de risques de se développer, de manière limitée. Il freine celles qui veulent prendre plus de risques : les gazelles.

Ces gazelles sont à 99 % familiales et non cotées. Un plan cohérent doit les aider et favoriser le capitalisme familial. Il s'agit de simplifier les tâches administratives, par exemple avec un guichet unique de la PME pour l'économie et le social.

Toutes les entreprises familiales ne sont pas des gazelles. Par contre, beaucoup sont dirigées par des chefs d'entreprise âgés. La pérennité de leur entreprise peut donc se poser et la transformation d'une propriété exclusivement familiale en une propriété sous forme de société pourrait faciliter leur transmission économique.

Une rentabilité trop faible est au cœur de l'explication : sur la période 1997-2002, la rentabilité économique des entreprises françaises est égale à 76 % de la moyenne pondérée des rentabilités économiques des entreprises américaines, allemandes et britanniques. La première mesure proposée est la réduction des délais de paiement de la sphère publique, des grandes entreprises et des distributeurs. La deuxième consiste à fixer un taux d'imposition sur les sociétés bas pour le premier million de bénéfice imposable (18 % par exemple). La troisième mesure est le remplacement des aides au financement à effet de seuil par des aides dégressives.

Plusieurs rapports du CAE évoquent l'idée du *Small Business Act* américain qui assure aux PME une part des commandes publiques et la mise à disposition d'un réseau de consultants pouvant les assister et les fédérer.

La sous-capitalisation des PME est un problème central. Le rapport *Une stratégie PME pour la France* (op. cit.) propose de simplifier et de stabiliser les cadres juridiques et fiscaux de l'entreprise, de favoriser le rôle de l'entrepreneur et de remplacer l'ISF par un impôt sur les revenus de la fortune. Il propose d'améliorer le projet français visant à créer des sociétés d'investissement faisant des crédits ou prenant des participations dans des unités en croissance (SBIC).

TROISIÈME PARTIE

DÉPENSES PUBLIQUES ET PLACE DE L'ÉTAT DANS L'ÉCONOMIE

Du fait des contraintes budgétaires et profitant des nombreux départs à la retraite dans la fonction publique, la France converge vers la moyenne des pays européens en recentrant les fonctions de l'État. Certaines missions sont externalisées. Une plus grande prise en compte du besoin de simplification des réglementations, combinée à des réductions de prélèvements publics, contribuent à libérer l'initiative privée. Le partage État-collectivités locales est précisé au profit d'une rationalisation des attributions. La réduction des niveaux de décision est étudiée mais sans aboutissement sur la période. Les grandes agglomérations prennent plus de place. La concurrence fiscale mondiale pousse à la modernisation de notre fiscalité.

À ce scénario de modernisation rapide, pourrait se voir opposer un scénario où les évolutions seraient moins marquées et où les taux de prélèvement obligatoire et d'endettement resteraient dans 15 ans proches de leurs niveaux actuels.

Le troisième scénario illustrerait une stratégie de développement du périmètre, mais également du coût des services publics. Les dépenses publiques seraient alors croissantes et seraient financées par plus d'impôts et d'endettement.

1. Un secteur public comparativement plus développé en France

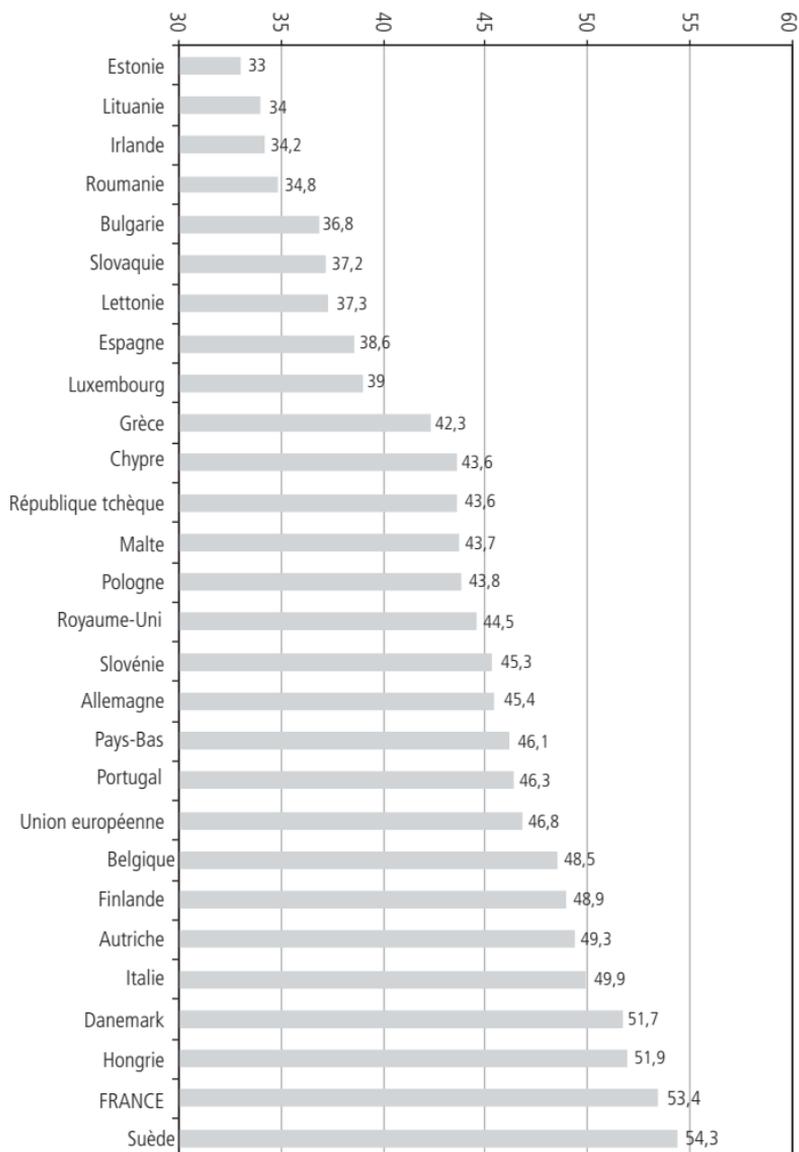
> Europe, mondialisation et place de l'État dans l'économie

L'Europe et la mondialisation dans l'économie française influent de manière importante sur les dépenses publiques. D'un côté, les critères de Maastricht imposent au secteur public des limites en matière de déficit budgétaire. De l'autre, la mondialisation à cause de la pression concurrentielle qu'elle impose aux entreprises incite l'État à l'efficacité et à une action parcimonieuse sur le fonctionnement des marchés. L'internationalisation entraîne aussi une mobilité accrue des assiettes fiscales et renforce les conséquences négatives des impôts sur le comportement économique des consommateurs, des travailleurs et des producteurs et donc sur la croissance économique. Cette pression sur les dépenses de l'État ne devrait pas se relâcher quels que soient les scénarios retenus quant à l'évolution de la place de l'Europe et de la mondialisation. Les contraintes sur les dépenses publiques sont en effet aussi fonctions d'autres facteurs exogènes, comme le vieillissement de la population française et l'acceptabilité dans la société des prélèvements obligatoires. Ces facteurs ne devraient pas évoluer fortement au point de remettre en cause le principe que les prélèvements publics obligatoires doivent être réduits.

> La place des dépenses publiques en France

L'excellence de l'État est indispensable pour permettre celle des entreprises. Il n'est pas certain qu'une fonction publique plus fournie améliore d'autant les services au citoyen. Mais la question de l'efficacité de la fonction publique mérite davantage d'attention. De la même façon, le niveau de l'emploi public doit résulter d'un choix sur les missions, au regard de leur coût, plutôt que d'une incapacité à mesurer ou à assumer son évolution. À l'extrême, si la France s'alignait sur la moyenne communautaire des dépenses publiques, elle économiserait 6 points de PIB, en passant de 53 à 47 %, soit près de 120 milliards d'euros, l'équivalent d'un revenu supplémentaire de 4 000 euros par an, pour chaque Français actif, ou encore deux fois l'impôt sur le revenu, mais surtout des ressources pour l'innovation et la création d'emploi.

Dépenses des administrations publiques au sein de l'Union européenne (2006, en % du PIB)

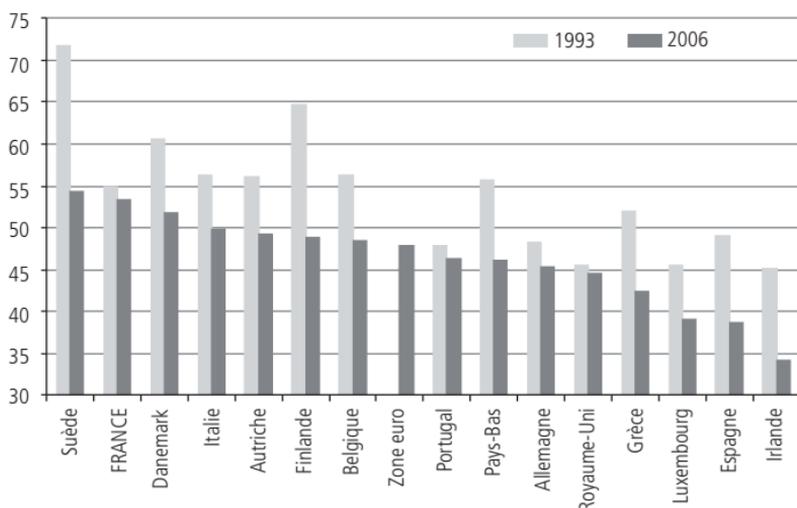


Source : Eurostat.

La modernisation de la fonction publique passe certainement par la maîtrise ou la réduction de ses effectifs – comme partout ailleurs en Europe – et par l'amélioration de ses performances. La plupart des rapports⁽¹⁾ sur le sujet recommandent de ne renouveler qu'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. On est timidement à trois ou quatre sur cinq et, dans le même temps, la fonction publique territoriale connaît des augmentations d'effectifs élevées, comme d'ailleurs les impôts locaux qui les financent. Au total, l'emploi public total continue à augmenter au rythme de 20 000 à 50 000 personnes par an.

La dérive des dépenses publiques s'est produite dans la plupart des économies européennes avec un pic en 1993 à la suite du ralentissement de 1991. Toutefois, la plupart d'entre elles ont ensuite réduit la dérive comme le montre le graphique ci-après.

Réduction des dépenses publiques en Europe (1993-2006, en points de PIB)



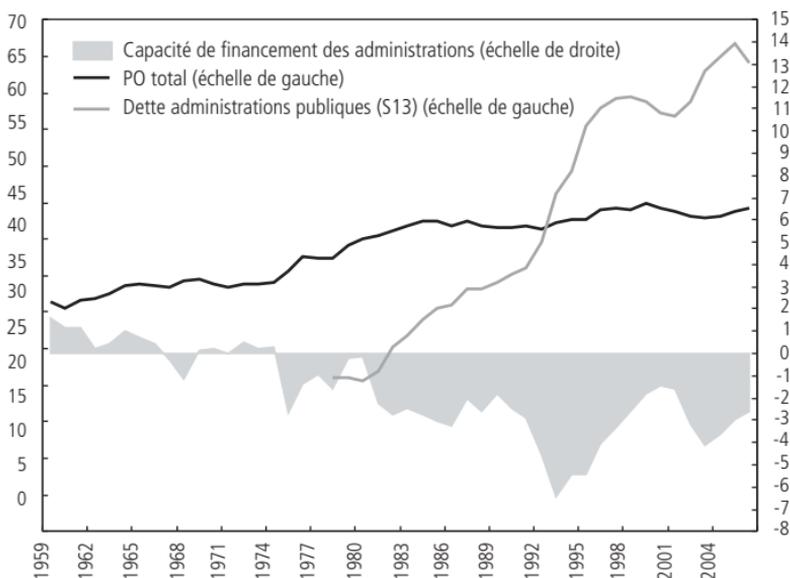
Source : Eurostat, 2007.

(1) Notamment ceux de Roger Fauroux et Bernard Spitz (2004), de Michel Camdessus (2004), ainsi que de Michel Pébereau (2006) appelant à un sursaut.

La dépense publique à 15 ans mériterait d'être décomposée en ses principaux éléments. Le risque est qu'après avoir largement sacrifié l'investissement, elle sacrifie le service public au profit des aides et transferts. Une décomposition de la dépense publique est de la plus haute importance pour suivre son évolution.

Le graphique ci-après montre ainsi que les prélèvements obligatoires n'ont cessé de croître du fait des impôts et prélèvements finançant les administrations de sécurité sociale, et également de ceux destinés aux collectivités locales. Ceux de l'État baissent peu en dépit des transferts de charges.

Prélèvements obligatoires, déficit et dette publique en France (en points de PIB)



Source : INSEE, Comptabilité nationale, 2007.

> **Les voies de la réduction de la dépense publique**

En plus d'une maîtrise de ses effectifs – qui va de pair avec les quatre niveaux de réforme envisagés ci-dessous –, l'enjeu majeur pour la France est la réforme de sa sphère publique. La mise en place de la loi organique sur les lois de finance (LOLF), la procédure de révision générale des politiques publiques (RGPP) et celle de révision générale des prélèvements obligatoires (RGPO) constituent des outils permettant de progresser dans ces domaines.

Il y a en effet au moins quatre niveaux où doit porter la réforme :

- **Capacités d'un État stratège** : orienter, inciter, agir sur la dynamique. La France a détruit les interventions de type colbertiste, ce qui n'a été remplacé par rien ou par une multitude d'agences, sous-dimensionnées, avec des ressources maigres et redondantes. Du coup, l'État ne sait plus bien gérer le pays, le social ou les incitations.

- **Au niveau de la gestion des ressources humaines** : en maîtrisant le nombre de fonctionnaires et surtout en développant une culture de la performance et en cherchant à mettre en place des incitations adéquates, les performances de l'administration publique pourraient être améliorées.

- **Au niveau des gouvernements** : notre appareil administratif est lourd et coûteux. Il y a près de sept niveaux de gouvernement et un mélange des niveaux d'intervention d'où il résulte de nombreuses redondances. Ceci aboutit à une complexité décisionnelle et administrative. L'urgence porte sur la spécialisation et la réduction des niveaux de gouvernement. La logique régionale est faible, complexe, coûteuse, alors qu'une France réunissant plusieurs régions puissantes et un État central où les responsabilités de chacun seraient clairement énoncées et séparées pourrait être un bon compromis. On pourrait étudier pour cela ce que font les voisins, avec les risques et avantages (Espagne, Royaume-Uni, Italie, Allemagne).

- **Revoir le système social** : concernant la santé, la hausse des dépenses est programmée, et notre pays cherche encore la voie de régulation permettant de lier qualité des soins et maîtrise des coûts ; il y a un immense enjeu en termes de connaissance, de rationalisation, de financement et de responsabilisation. L'évolution de notre système de retraites, ou la recherche d'une « flexisécurité à la française » constituent deux autres voies à poursuivre.

On peut se reporter aux pages 15 à 18 du rapport *Les Leviers de la croissance française* (op. cit.) qui chiffre les évolutions probables de ces dépenses sociales et dont les principaux éléments sont rappelés dans l'encadré ci-après.

Des dépenses de protection sociale à maîtriser à moyen terme

Le rapport *Les Leviers de la croissance française* (op. cit.) fait le point sur les évolutions potentielles des dépenses de santé et sur l'évolution des pensions. Reprenons ici les conclusions.

Un premier critère touche aux tensions sur le partage du revenu induites par le vieillissement. Selon les récentes projections démographiques, la population totale continuera à croître d'environ 0,5 % par an d'ici 2020. Cependant, à cet horizon, la quasi-totalité (90 %) des quelque 4 millions de résidents supplémentaires sera des inactifs, avec ce que cela implique en termes de charges de retraite. Les projections du COR indiquent que le déficit des régimes de retraite devrait être limité à 0,7 point de PIB en 2020, mais sous la double hypothèse d'une baisse du chômage jusqu'à 4,5 % et d'un maintien des règles en vigueur de calcul et d'indexation des pensions.

La projection de croissance potentielle suppose plutôt le maintien du chômage au niveau de 2007 – ce qui aboutirait à un déficit des régimes de retraite de 1,3 point de PIB en 2020.

Par ailleurs, l'hypothèse de maintien de l'indexation des pensions sur les prix sous-jacente aux projections du COR aboutit en 2020 à une baisse de 10 points du ratio pension moyenne nette/salaire moyen net (complément B). Dans un contexte de vieillissement où les plus de 60 ans représenteront 40 % du corps électoral en 2020, la soutenabilité politique d'une telle perspective n'est pas assurée. Maintenir constant ce ratio impliquerait *ex ante* un déficit supplémentaire d'un point de PIB en 2020, soit au total 2,3 % du PIB. On peut contester cette évaluation et prétendre laisser le taux de remplacement continuer à se dégrader, il nous a semblé qu'il fallait à tout le moins évoquer les effets du maintien au niveau actuel du taux de remplacement.

En dépit de l'amélioration des perspectives démographiques, le financement des retraites devrait donc rester source de tensions. Comblant un déficit de 2,3 points de PIB à taux de chômage, âge de cessation d'activité et durée de cotisation constants impliquerait une hausse des cotisations au moins égale à 9 points de revenu brut sur 13 ans (1), soit une hausse annuelle de l'ordre de 0,7 point qui amputerait d'autant la croissance du revenu net (2).

Cependant, les effets du vieillissement ne se limitent pas là. Désormais bien documentée, parce que finalement assez simple à appréhender et à anticiper, la dégradation de l'équilibre des régimes de retraite n'en est qu'un aspect. Les

incidences du vieillissement démographique sur la santé sont beaucoup moins bien connues. Les travaux réalisés pour ce rapport (encadré 1.2 et complément C) permettent un dégrossissage. Ils mettent en évidence que les dépenses de santé évoluent en fonction de trois déterminants cumulatifs : la croissance économique, par rapport à laquelle l'élasticité est voisine de l'unité ; une tendance autonome de l'ordre de 1,7 % par an, qui résulte du progrès technique et du développement induit de l'offre de soins ; et l'effet du vieillissement.

Sur cette base, la hausse de la part des dépenses publiques de santé dans le PIB pourrait approcher 2 à 3 points d'ici 2020, qui s'ajouteraient aux 2,3 points de déficit des pensions. Financer cette hausse par une contribution sur tous les revenus de type CSG impliquerait d'amputer la croissance du revenu net de l'ordre de 0,3 à 0,4 point par an. Les projections de croissance potentielle laissent ainsi attendre une hausse annuelle du pouvoir d'achat du salaire net inférieure d'environ 1 point à celle résultant d'une projection tendancielle ne tenant pas compte de la nécessité de financer la hausse des prestations. La progression annuelle du pouvoir d'achat serait ainsi ramenée en dessous de 1 point par an. En outre, un accroissement des prélèvements à hauteur de 5 points de PIB environ en moins de 15 ans serait de nature à réduire la croissance de l'offre de travail et donc à affecter la croissance potentielle elle-même.

Certes, une accélération de la croissance ne suffirait pas à résorber mécaniquement les tensions anticipées, notamment du fait de l'endogamie des dépenses de retraites et de santé. Mais un relèvement de l'offre de travail les allégerait car il n'aurait pas d'effet direct sur la dépense, et une hausse de la productivité permettrait de rendre moins douloureuses les politiques de régulation de la dépense.

Il faut enfin tenir compte des conditions initiales de compétitivité. Au cours des dernières années, les coûts salariaux français ont progressé sensiblement plus vite que ceux des partenaires de la zone euro, avec pour conséquence une détérioration sensible de la compétitivité-prix qui peut être chiffrée entre 3 et 5 points (encadré 1.3). Résorber cet écart en dix ans – comme l'a fait l'Allemagne depuis le milieu des années 90 ou comme l'avait fait la France dans les années 80 – implique une progression des salaires ralentie de 0,3 à 0,5 point par an. Ne demeurerait alors qu'une marge de progression du pouvoir d'achat de l'ordre d'un demi-point par an.

Ces calculs n'ont d'autre ambition que de suggérer des ordres de grandeur. La conclusion à laquelle ils aboutissent est que, même sous les hypothèses apparemment favorables des nouvelles projections de croissance tendancielle, l'économie française risque de ne dégager spontanément que des marges de manœuvre très limitées pour une progression du pouvoir d'achat des revenus nets.

(1) En retenant un rendement du point de cotisation retraite de 4,5 milliards en 2006, ce qui est un majorant.

(2) Ces calculs, analogues à ceux qui sont présentés dans les rapports du COR, sont cependant effectués en combinant des variantes effectuées sur la base des anciennes projections préalables à la révision des hypothèses démographiques. Une évaluation rigoureuse sur la base des nouvelles projections démographiques, qui n'est pas disponible, devrait donner des résultats peu différents.

2. Un État plus resserré sur ses fonctions premières

L'État est aujourd'hui dans une situation de forte contrainte financière conjuguée à une perte de certaines de ses prérogatives avec le développement de l'Europe et de ses marges de manœuvres avec la mondialisation. Il doit retrouver de nouvelles ambitions, de nouvelles forces et repartir. Autrement, il risque le discrédit et l'impuissance. Un État resserré peut être aussi un État plus efficace.

L'enjeu pour l'État passe par une redéfinition de son rôle, allant d'acteur direct de l'économie à celui d'accompagnateur, notamment par le biais d'un désengagement direct des entreprises et des participations, redéploiement de la réglementation en matière d'activité économique. Désengagement de l'État de la sphère économique ne signifie pas désintérêt, au contraire. L'État peut agir dans le sens du renforcement de la capacité concurrentielle des entreprises, en Europe comme dans le monde. C'est la cohérence de décision et d'action qui lui permettra alors la mise en œuvre harmonieuse de politique comme celle du logement pour l'ensemble du territoire, par exemple, en tenant compte de contraintes qui pourraient sembler contradictoires. Il pourra se concentrer sur les besoins spécifiques du vieillissement de la population et sur l'intégration des populations défavorisées sans renoncer à l'excellence : l'enjeu est de former la population jeune notamment des banlieues en lui permettant d'accéder à une éducation supérieure professionnalisante.

En ce qui concerne le développement des infrastructures génératrices de croissance et de bien-être dans la société, l'État et plus largement les collectivités locales peuvent envisager de nouveaux modes de coopération avec les entreprises privées afin, tout en respectant les contraintes financières qui s'imposent à eux, de permettre le développement d'infrastructures de qualité. Cela passe certainement par un désengagement partiel, en passant d'un État qui auparavant investissait, contrôlait et gérait des infrastructures et fournissait les services publics associés à un État essentiellement contrôleur et imaginant des formes nouvelles de partenariats avec le privé, dépassant le cadre des délégations de service public. Le développement des partenariats public-privé (notamment avec la mise en place du contrat de partenariat public privé en France par l'ordonnance de juin 2004

et sa réforme en cours) est une voie d'exploration intéressante de ce point de vue, pour laquelle la France accuse un certain retard par rapport à d'autres pays d'Europe.

3. Un management modernisé, des ressources humaines mieux gérées et une pratique de l'évaluation

La volonté de réduire le « périmètre » de l'État et de réduire sa « voilure » ne doit pas faire oublier qu'il participe néanmoins à nos avantages comparatifs.

Ainsi, la réforme de l'État doit consister en une réforme de sa gouvernance. La réduction des effectifs est une bonne chose, si et seulement si elle s'accompagne de réformes du management public. La baisse des effectifs seule est une catastrophe car elle rend impossible toute action sur le terrain. Il faut avoir des managers aux niveaux supérieurs et intermédiaires. Mais l'État ne fonctionne pas dans cette logique. Un exemple parlant est celui de la très faible polyvalence des écoles d'État : il existe une école pour appartenir à la DGCCRF, à la DGI, etc., ce qui fige les personnes dans une administration et tue la mobilité et la polyvalence. Il faut des écoles de métiers plutôt que des écoles d'administrations.

L'armée en est un contre-exemple qui pourrait inspirer l'administration civile. Elle forme à énormément de métiers que les agents peuvent ensuite exercer ailleurs, dans le privé en particulier. Elle donne une formation de métiers à ses officiers puis pour ceux qui devront occuper des postes d'encadrements supérieurs, elle les adresse à l'école de guerre, mais en formation complémentaire après avoir déjà exercé.

Le rapport *Économie politique de la LOLF* (CAE, n° 65) rappelle que la LOLF vise à donner un fonctionnement « managérial » à l'État, à améliorer la lisibilité de l'action publique, en regroupant les dépenses par missions ou programmes, en introduisant des objectifs et une analyse des résultats obtenus. Il s'agit bien sûr seulement d'une première avancée, qui devra absolument concerner aussi la sécurité sociale ainsi que les collectivités locales. De plus, la LOLF n'aura d'effets complets que si elle est associée à un changement parallèle des structures de l'administra-

tion, que s'il s'y développe une culture de la performance. Cependant, introduire la notion de performance et définir un point de départ aux modifications ultérieures des structures est déjà très positif. Outre ces évolutions souhaitables, le rapport évoque le besoin d'une approche pluriannuelle, d'une responsabilisation accrue du Parlement et d'une évaluation systématique du rapport avantages/coûts de toute politique publique avant sa mise en œuvre. La RGPP constitue à cet égard une pratique qui concrétise certaines conclusions de ce rapport.

Le rapport *Infrastructures de transport, mobilité et croissance* (CAE, n° 69) propose d'appliquer ce dernier principe à la politique des transports avec la création d'une agence indépendante dont la mission serait d'évaluer, ou de faire évaluer, le rendement socio-économique de tout projet d'infrastructure. Ces évaluations seraient rendues publiques, sans avoir de caractère contraignant pour la décision finale.

Le rapport *Performance, incitations et gestion publique* (CAE, n° 66), à la suite du rapport *État et gestion publique* (CAE, n° 24), suggère de prolonger la LOLF par la mise en place d'un système d'indicateurs de performance. Il permettrait qu'il y ait *reporting* et responsabilisation des différents services de l'État. Il ne s'agit pas là d'un travail facile, puisqu'il n'y a aucune référence marchande, qu'un mauvais choix d'indicateurs de performance peut conduire à des biais de comportement, que le choix doit se faire parmi un nombre potentiellement très élevé d'indicateurs. L'évaluation des agents des services publics par leur hiérarchie est également un processus complexe dans lequel il peut y avoir collusion entre la hiérarchie et les agents, difficulté de réaliser un *benchmarking*, par rapport au secteur privé, par exemple. Il est pourtant indispensable que soient publiés des résultats indépendants et certifiés sur la qualité et le coût des services fournis au public, que ces résultats fassent l'objet de débats et puissent déclencher la mise en œuvre de politiques correctrices.

Réaliser des gains de productivité dans l'ensemble des administrations publiques nécessite qu'on puisse mesurer cette productivité, avec des indicateurs fiables quantitatifs et qualitatifs, et que les salariés du secteur public soient incités à participer à l'amélioration de la productivité. Ceci montre que la LOLF n'est qu'une toute première étape.

L'efficacité des dépenses publiques s'entend aussi pour les dépenses communautaires. Les rapports *Réformes structurelles et coordination en Europe* (CAE, n° 51) et *Politique économique et croissance en Europe* (CAE, n° 59) proposent un rééquilibrage du budget de l'Union, en permettant une augmentation des dépenses de R&D (le dixième des dépenses agricoles au niveau européen) gagée par une inflexion de celles de la PAC⁽²⁾. Cette réallocation des ressources serait justifiée car la R&D a un caractère stratégique et génère des externalités positives légitimant une intervention communautaire. Le rapport *Perspectives agricoles en France et en Europe* (CAE, n° 70) propose une PAC rénovée, qui laisse pleinement sa place au marché, tout en instaurant un filet de sécurité pour les agriculteurs en cas de baisse des prix trop marquée, et rémunère pour l'essentiel les services environnementaux.

4. Des impôts modernes

Les choix fiscaux en France se font sous de multiples contraintes : ne pas accroître la pression fiscale globale ; répondre à la concurrence fiscale pratiquée par beaucoup de pays de l'Union européenne, y compris l'Allemagne ; générer des incitations favorables à l'emploi, à l'innovation et à la prise de risque.

Le rapport *Croissance équitable et concurrence fiscale* (CAE, n° 56) rappelle les particularités du système fiscal français : taux de prélèvement obligatoire plus élevé de 5 points que dans les autres pays de la zone euro, taux d'imposition élevés et assiettes d'imposition étroites en raison de la multitude de niches fiscales ; concentration de 91 % de l'impôt sur le revenu sur les 20 % de Français au revenu le plus élevé. La concurrence fiscale continue à se développer au sein de l'Union européenne surtout en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés et les impôts sur l'épargne. Cette concurrence vise à déplacer la localisation des activités productives, des profits, de la gestion du capital et des salariés qualifiés. Le risque est la délo-

(2) Le 17 mai 2006, les instances européennes ont signé l'accord sur le cadre budgétaire 2007-2013. 43 % de l'enveloppe globale seront consacrés à la rubrique « conservation et gestion des ressources naturelles », qui inclut la PAC. Cette dernière sera dotée de 362,855 milliards d'euros (42 % du total) dont 81 % pour les aides directes et 19 % pour le développement rural.

calisation progressive d'une partie des bases d'imposition mobiles. Par ailleurs, l'ISF conduit à des ventes précoces des entreprises en croissance.

Le principe d'une réforme fiscale en France, comme cela a été fait dans d'autres pays, serait donc de passer à un système avec des assiettes fiscales larges et à taux d'imposition moyens et marginaux faibles. La réforme pourrait consister en la suppression des niches fiscales, le remplacement de l'ISF par un impôt sur les revenus du capital, un impôt sur le revenu de taux maximum à 28 % et dont la CSG serait déductible et un IS à taux de 18 %. Ce type de mesures réduirait significativement les délocalisations sans changer substantiellement l'imposition de la majorité des ménages.

Le rapport *Politiques environnementales et compétitivité* (CAE, n° 54) souligne que les politiques environnementales, tant qu'elles restent de niveau modeste, ne peuvent avoir que des effets minimes sur la localisation et la compétitivité des entreprises. Les régulations environnementales poussent plutôt à la substitution vers des produits et procédés moins polluants, parfois à la délocalisation vers des régions où soit les capacités d'absorption de la pollution sont plus grandes, soit les normes environnementales sont plus faibles. Fiscalité environnementale, permis d'émissions ou quotas échangeables sont des instruments efficaces. Leur prix révèle la rareté des ressources environnementales et conduit à la réduction de la pollution par un mécanisme plus efficient que la régulation.

Face à la difficulté de la non-participation dans le processus de Kyoto de pays comme les États-Unis ou la Chine, le rapport suggère d'adopter une fiscalité domestique sur les pollutions à condition qu'elle soit globalement redistribuée pour éviter les biais de compétitivité. Les effets sur les changements de comportement et les innovations technologiques de telles écotaxes sont très favorables.

Il ne faut pas non plus oublier la prise en compte dans les politiques budgétaires de transport du financement de projets moins polluants (cf. le rapport *Infrastructures de transport, mobilité et croissance économique*, *op. cit.*).

QUATRIÈME PARTIE

LA DIMENSION SOCIÉTALE : ENTRE PLUS D'INDIVIDUALISME ET MODERNISATION DU CONTRAT SOCIAL

Les idées de bonheur individuel et de réussite personnelle prennent de l'ampleur. La prise de risque est plus valorisée en même temps que la catégorie des salariés « protégés » diminue en nombre. Le vieillissement de la population rend plus difficile les évolutions et peut conduire à des clivages intergénérationnels entre les plus jeunes dont ceux socialement défavorisés et les retraités défendant leurs avantages et privilégiant un retour à un État plus policé. Les inégalités sociales augmentent du fait de l'échange international et des limites des possibilités de redistribution (retraites, santé, dépendance).

Trois scénarios peuvent être envisagés :

Un premier scénario reconnaît la force du courant libéral porté par la mondialisation et renvoie à une prééminence de la reconnaissance de la prise de risque comme génératrice de richesses mais également d'inégalités. L'individualisme y est dominant. Un deuxième scénario suppose un renouvellement du pacte social autour de la notion de flexi-sécurité, mais pose le problème de la réforme. Les inégalités peuvent y être partiellement réduites et la mobilité sociale accentuée. Le troisième scénario fait l'hypothèse que la réforme est encore difficile pour les quinze ans à venir et les dysfonctionnements sociaux sont préférés aux risques de mécontenter des segments de la population.

1. Un pays de Gaulois

Pourquoi le troisième scénario ne peut-il pas être exclu d'office ? La faiblesse de la France porte sur la difficulté à construire des diagnostics partagés. À l'étranger, une spécificité de notre pays est

particulièrement relevée : elle concerne la capacité de petites minorités à faire dérailler des grands trains collectifs. Dans le mental national, on autorise des minorités à dominer le champ de la réflexion. Le débat national se fixe souvent sur la nécessité de faire différemment des autres pays et sur la croyance que nous pouvons rester seuls sur notre position à défaut de convaincre les autres. Comment traiter ce discours décalé et convaincre qu'un pays comme la France ne doit pas trop s'éloigner des autres en termes de prélèvements obligatoires, de pratiques sur le marché du travail, de règles de développement durable ?

Ces Gaulois sont-ils plus pessimistes que leurs voisins ? Cela est avéré dans les enquêtes d'opinion où les opinions sont souvent sensiblement moins positives que chez nos voisins et ceci se vérifie sur de longues périodes. Pourtant, ces opinions ne sont heureusement pas cohérentes avec les faits, par exemple lorsqu'on regarde le dynamisme de la démographie, pour lui-même et pour ce qu'il symbolise d'espoir collectif.

Au-delà des différences au sein de populations non homogènes, il existe aussi une schizophrénie de la population française qui reste un frein aux réformes. Chaque Français est certes consommateur mais le tiers de la population est travailleur. Le premier groupe est partisan du libre-échange, de la diffusion rapide du progrès technique, tire parti de la destruction créatrice de Schumpeter et exprime cette exigence dans sa demande de consommation et dans ses lieux de consommation ; il tire l'essentiel de ses progrès de pouvoir d'achat de la baisse des prix des produits industriels et de certains services. Le second groupe est protectionniste, partisan de l'emploi à vie et des avantages acquis, donc générateur de rigidité. Il attend en vain une progression de son pouvoir d'achat avec des augmentations de salaires contraintes par la mondialisation. Cette France-là s'exprime en politique (« non » à la Constitution européenne) ou dans la rue. Le premier groupe se sait protégé par l'Union européenne ; le second se sent menacé par elle.

Cet écartèlement de la société française entre ses avantages de consommateur et/ou de travailleur est conforme à l'analyse de l'asymétrie d'identification de Thomas Schelling. Aucune évolution notable n'aura lieu tant que durera cette schizophrénie. Les Anglo-Saxons ont choisi sans état d'âme de privilégier le marché et les consommateurs. Les Nordiques ont su combiner les avantages de l'interna-

tionalisation et de la diffusion rapide du progrès technique avec la protection des travailleurs et un fort taux d'emploi.

Il faut s'interroger sur quelques hypothèses sociologiques fortes, parmi lesquelles la question du prolongement ou non de l'individualisation qui sous-tend le premier scénario. Lorsqu'on évoque les inégalités, on feint de croire que l'on veut donner la priorité à une société collective alors que l'on favorise une société dans laquelle le processus d'individualisation se prolonge tout en espérant sauvegarder des éléments d'une société collective. Une réaction à cette évolution n'est-elle pas la montée du communautarisme : social, religieux, mais aussi professionnel y compris un certain corporatisme des salariés de la fonction publique ? Ce communautarisme est, par ailleurs, renforcé par une certaine dilution des responsabilités politiques.

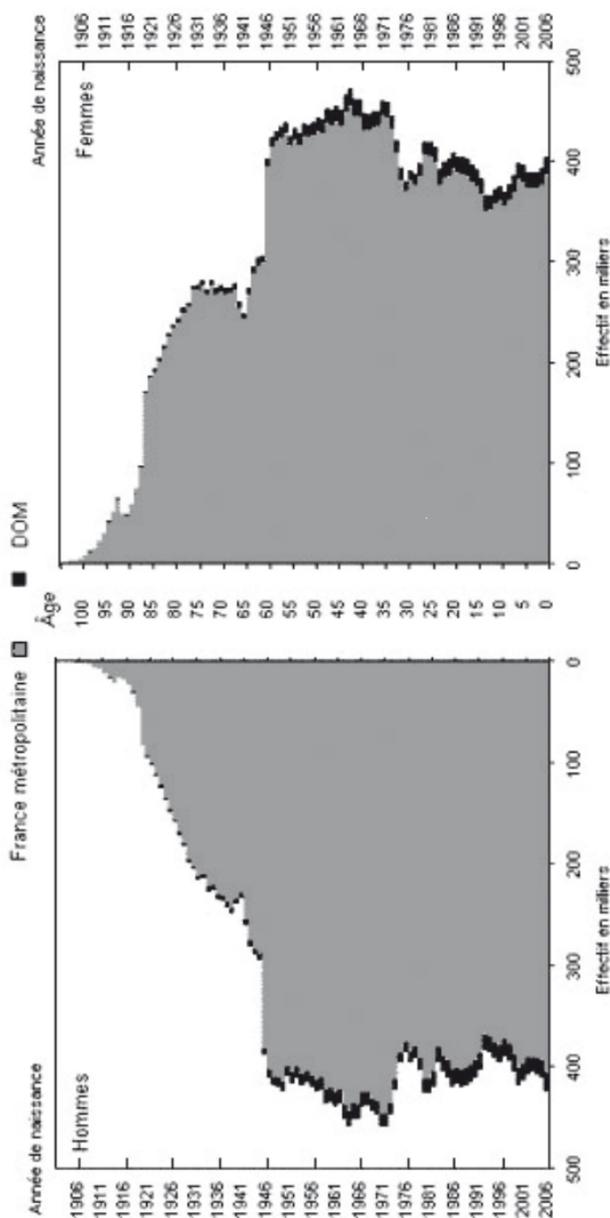
Et pourtant, la diversité culturelle est favorisée par l'extension des médias de masse qui contribue à générer une société globale. Mais ce mélange suscite ses propres réactions de défense comme les intégrismes et leurs conséquences parfois désastreuses.

Les jeunes générations sont probablement naturellement plus favorables aux phénomènes de globalisation des sociétés. Nos spécificités françaises seront-elles alors atténuées par le renouvellement des générations ?

Le vieillissement de la population peut-il être un atout dans cette thématique ? Les nombreux départs à la retraite des générations plus anciennes qui sont aujourd'hui aux commandes vont permettre d'assurer un fort renouvellement des responsables. Cela est positif dans la mesure où les décideurs politiques et économiques de demain feront partie d'une autre génération. Si les jeunes ont l'esprit d'entreprise et le désir de changer le pays, on pourrait assister à des changements majeurs en France.

Mais tout n'est pas joué. Dans une démocratie, le poids des différentes catégories d'électeurs pèse sur les choix. Une population âgée fera probablement plus valoir ses besoins spécifiques et s'exprimera en référence à son attachement relatif aux choix du passé. C'est déjà le cas pour les conditions de départ en retraite. Cette composante de notre structure démographique pourrait constituer un frein sur les efforts d'adaptation au monde à venir entrepris par les jeunes générations.

Pyramide des âges de la France (au 1^{er} janvier 2007)



Source : INSEE, Bilan démographique.

2. Pacte républicain revu ou communautarisme

Un peu de sociologie des profondeurs serait sans doute bienvenu pour aborder des considérations insaisissables mais capitales comme la perte de prestige de l'État, la baisse de la discipline sociale ou tout autre phénomène préoccupant qui peut conditionner l'avenir de la France non moins que les évolutions macroéconomiques.

Et pourtant, la France bénéficie d'institutions solides : la stabilité politique propre à la V^e République et, dans une certaine mesure, au système bipartisan qui s'est mis en place de fait ; la clarté de choix démocratiques rendue désormais possible par la coïncidence des élections nationales ; l'intégrité probable du territoire dans les décennies qui viennent, alors que d'autres pays européens seront travaillés par des forces centrifuges ; et tout ce qui demeure, naturellement, de la puissance organisée de l'État et des entreprises, pour autant que les dirigeants s'emploient à la rationaliser plutôt qu'à la faire périr. Le « modèle français » n'est pas à voir seulement comme un handicap, il est aussi l'un des ressorts du sentiment d'appartenance à la collectivité, et la protection généreuse qu'il offre ne joue pas seulement en faveur d'utilisateurs désresponsabilisés, mais aussi, quelquefois, de chercheurs, de créateurs, d'innovateurs.

Cette préférence pour l'individu peut cependant faire oublier les populations les moins favorisées, d'où l'échec de l'intégration des populations immigrées, leur concentration en Île-de-France et dans certaines mégalo-poles (« seine-saint-denisation » de l'Île-de-France) et le renforcement des ségrégations urbaines et scolaires.

La montée des intégrismes et des intolérances entre communautés françaises et étrangères peut aussi se déplacer sur des fractures entre jeunes et vieux, citadins et ruraux... retraités riches et pauvres.

Le rapport *Ségrégation urbaine et intégration sociale* (CAE, n° 45) rappelle que la ségrégation urbaine fabrique des phénomènes de chômage persistant en raison de la distance à l'emploi dans certaines zones. Cette distance est autant liée à des considérations de territoires que sociales. Les taux de chômage dans les zones urbaines sensibles sont ainsi de 7 points supérieurs à la moyenne nationale et près de la moitié des jeunes de 15 à 24 ans n'y poursuit pas

d'études. Le rapport propose le désenclavement de ces quartiers par les transports collectifs ou privés, le développement des commerces et services de proximité, l'utilisation du microcrédit. Il évoque le rôle de la formation en alternance, du recrutement universitaire dans ces zones et la responsabilité du détournement du logement social de ses utilisations légitimes.

3. Baisse ou accroissement des inégalités

Les inégalités sont-elles évitables dans le contexte actuel et même à 15 ans ? Elles résultent principalement des difficultés d'accès à l'emploi pour les moins qualifiés. Un coût du travail élevé peut décourager certaines activités, notamment de services. Maîtriser le coût du travail peut passer par une évolution moins favorable des salaires ou une subvention aux salaires les plus bas. Mais à l'horizon de 15 ans, ces programmes de subventionnement des bas salaires ne risquent-ils pas de devenir trop coûteux pour être maintenus en l'état ?

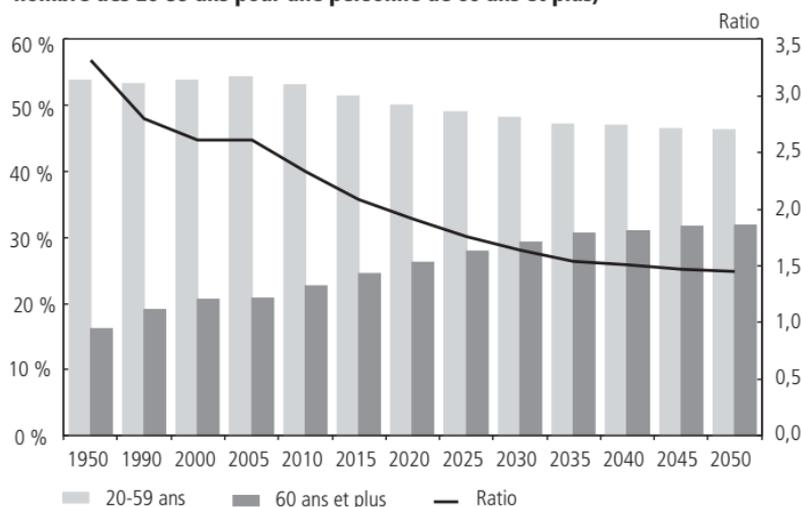
Le problème est alors de savoir si les inégalités sont structurelles, divisant la société en groupes distincts, comme semble l'annoncer d'ailleurs le désir de créer des indices de prix par catégories, ou s'il serait possible d'inventer des instruments permettant la mobilité sociale ascendante et rendant de ce fait « plus acceptable » l'existence d'inégalités.

Les inégalités venant de rentes méritent d'être réduites. Que doit-on dire de celles liées aux rémunérations associées à la prise de risque ou à l'acquisition de qualifications ? Elles compteront plus dans les prochaines années. Dans un monde où la mobilité des hommes devient plus facile, les plus talentueux iront là où les conditions d'existence seront les meilleures. Les logiques d'immigration et d'émigration des actifs les plus qualifiés se poseront en ces termes. Certes, la France semble disposer d'atouts la rendant assez attractive pour ses jeunes cadres, mais les limites existent néanmoins.

Parmi les défis sur les inégalités, il en est un de taille et d'actualité : l'offre de logements. Les difficultés à moyen-long terme ne sont pas tant quantitatives que qualitatives, en tenant compte des besoins changeants de la population (choc sociologique), de ses moyens (accès à la propriété, logement du plus grand nombre, solvabilisation

sur le long terme) et de ses contraintes, notamment environnementales. Cela suppose une rénovation du parc existant, la construction d'un parc aux nouvelles normes. Cela doit être l'occasion de redensifier les villes et de lutter contre l'étalement et la pollution (*Loger les classes moyennes*, rapport du CAE à la Documentation française).

Les plus de 20 ans en France avant et après 60 ans (et ratio de dépendance : nombre des 20-59 ans pour une personne de 60 ans et plus)



Source : INSEE, Projections de population 2005-2050, *INSEE-Résultats* (septembre 2006).

Les seniors détiennent plus de richesses, constituées pendant leur activité productive, et l'âge de l'héritage recule. Il en résulte un mécanisme d'appauvrissement relatif chez les jeunes qui pourrait conduire à des conflits intergénérationnels. La plupart des retraités ont bénéficié de revenus satisfaisants jusqu'à présent, mais on peut prévoir à l'horizon de 15 ans une dégradation de leur situation relative. Le système de simple indexation sur les prix de leur pension stabilisera leur pouvoir d'achat face à des revenus d'activité croissants. Il existe actuellement 12 millions de retraités, qui connaissent ou vont connaître de plus en plus de difficultés. Comment anticiper les répercussions d'un tel constat ? Dans de nombreux pays, l'allongement de la période d'activité est la solution retenue.

4. La flexisécurité

Allons-nous vers un monde professionnel où le maintien dans un même type d'emploi sur toute une vie ne sera plus la norme ? Il faudra probablement envisager des modifications de carrières tout au long de sa vie pour s'adapter aux changements technologiques. La formation tout au long de la vie sera nécessaire pour éviter d'être marginalisé. Ces évolutions pourront aussi être une source de mobilité enrichissante avec la possibilité de faire des métiers très différents.

Le rapport *Protection de l'emploi et procédures de licenciement* (CAE, n° 44) part d'un double constat. D'une part, les salariés sont très attachés à une forte protection de l'emploi ; d'autre part, les entreprises indiquent que le coût élevé des licenciements les empêche de s'ajuster aux chocs et aux innovations technologiques et décourage la création d'emploi. De ce conflit, a résulté en France un marché du travail dual et inégalitaire : CDI d'un côté avec forte protection de l'emploi, CDD et intérim de l'autre. Plusieurs questions se posent : le rôle de l'État et des juges dans la définition et l'application des règles par rapport à celui des partenaires sociaux ; le caractère plus ou moins incitatif du système de protection chômage. Le rapport montre que la durée du chômage a tendance à croître avec la protection de l'emploi et que la protection de l'emploi diminue les flux entre emploi et chômage. La protection de l'emploi rend bien le marché du travail « stagnant ». Le rapport propose de responsabiliser les entreprises quant au coût social des licenciements en leur faisant verser une contribution à la caisse d'assurance-chômage en cas de licenciement ; cette contribution doit rester modérée pour ne pas décourager la création d'emplois et ne pas pénaliser les entreprises en difficulté. Ce système est en place aux États-Unis et au Canada. Cette responsabilisation des entreprises implique une diminution du rôle des instances judiciaires dans le processus de licenciement, rôle qui devrait se limiter à la vérification du respect des procédures. Elle implique également une disparition à terme des systèmes permettant de détourner la protection de l'emploi, la suppression des CDD, par exemple.

Le rapport *Temps de travail, revenu et emploi* (CAE, n° 68) pose la question de la réglementation du temps de travail : durée légale du travail, recours limité aux heures supplémentaires, restrictions sur le

travail du week-end. Il suggère une forte simplification de la réglementation beaucoup trop complexe de la durée du travail. La loi devrait se borner à définir la durée maximale du travail et les périodes pendant lesquelles le travail est autorisé. Toutes les autres décisions (durée à partir de laquelle des heures supplémentaires sont payées, taux de majoration des heures supplémentaires, travail de week-end...) devraient relever de la compétence exclusive de la négociation collective.

5. Redonner aux acteurs leur place dans les réformes

L'augmentation de notre croissance potentielle est indispensable pour éviter le décrochage, la paupérisation relative de notre pays et la mise en menace de notre système de protection sociale et, au-delà, de la cohésion sociale elle-même. Pour y arriver, les deux sujets porteurs d'avenir sont la réforme et la cohésion sociale.

La cohésion sociale de la France est souvent menacée ou par l'absence de réforme ou au contraire par le processus de réformes, ces dernières n'étant pas réellement comprises et partagées par les partenaires sociaux en particulier. Le processus de réformes est donc conçu et engagé à l'initiative de et par l'État, sans l'adhésion indispensable à son succès. L'immobilisme ou des réformes inadaptées sont les conséquences logiques de cette situation. Le processus de réformes devrait être moins discontinu, les développements et mutations de l'économie globalisée dans laquelle s'inscrit la France étant eux-mêmes continus.

La France se caractérise par une succession de périodes d'immobilisme et de périodes de réformes, avec plus ou moins de conflits et le risque, en cas de conflits trop forts, d'un arrêt du processus de réforme pour un nombre d'années parfois important. Cela signifie qu'il est utile d'examiner comment il serait possible en France, comme dans d'autres pays, d'endogénéiser l'adaptation du cadre institutionnel, afin de donner plus de marge d'action et de décision aux acteurs économiques, et évidemment aux partenaires sociaux. Une démarche visant à légitimer les acteurs et à ouvrir leur champ d'intervention est ainsi nécessaire. À cet égard, l'aboutissement des

négociations sur la modernisation du marché du travail conduite jusqu'en janvier 2008 donne du poids à la probabilité du scénario qui décrit une refonte du contrat social.

Cela signifie qu'en plus du processus de réformes détaillé dans le rapport du CAE *Les Leviers de la croissance française* (*op. cit.*), il faudra repenser le positionnement et le rôle des partenaires sociaux et celui de la négociation collective, afin de responsabiliser les premiers et de faire de la seconde un véritable vecteur actif d'adaptation continue de la société française dans les domaines économiques et sociaux. La réforme de l'État et la reformulation de son rôle sont simultanément indispensables.

À horizon de 15 ans, il faut aussi s'interroger sur les nouveaux comportements qu'adopteront les jeunes générations vis-à-vis du travail. Elles demanderont plus d'autonomie, manifesteront des attitudes plus entrepreneuriales, seront plus conscientes de la mobilité professionnelle, mais moins attachées à leur entreprise, prêtes à en changer ou à migrer si elles n'y trouvent pas suffisamment leur intérêt.

CINQUIÈME PARTIE

L'AVENIR DE L'EUROPE ENTRE ÉLARGISSEMENT ET APPROFONDISSEMENT

L'Europe confrontée à une forte concurrence progresse dans la défense de ses intérêts communs, y compris sur une politique de change, une politique industrielle et une politique de concurrence. Si cela n'est pas possible, les différents membres reprennent plus d'autonomie au titre de la subsidiarité ou constituent des clubs différents selon les thèmes. Les scénarios alternatifs sont donc un recul de l'ambition européenne ou, à l'opposé, la volonté de réaliser de nouvelles étapes.

Entre le monde et nous, il y a l'Europe. L'Union est maintenant en charge de politiques clés comme les politiques de la concurrence et la politique monétaire. Selon le dynamisme de cet espace dans lequel nous sommes immergés et la capacité de l'Union à structurer la mondialisation, la France sera plus ou moins apte à choisir sa propre stratégie. Or, la France peut et doit contribuer à dessiner l'avenir européen. L'année 2008 est à cet égard un moment absolument privilégié, car elle est « de retour en Europe » et assume la présidence de l'Union au second semestre 2008.

1. Quelles stratégies pour la France en Europe ?

Tout le monde reconnaît que l'économie de marché s'est imposée dans le monde mais que ses formes sont extrêmement différentes : capitalisme à l'anglo-saxonne, mais aussi patrimonial, d'État... On peut imaginer que ces différents capitalismes vont structurer géographiquement le monde et qu'ils ont vocation à entrer en compétition ou en conflit. Si les tensions se développent dans les 10-15 ans à venir,

il est important pour la France de savoir à quel bloc elle appartient. Si le projet de l'Union méditerranéenne revient à la surface, c'est que dans l'inconscient des grands pays de l'Europe du Sud, l'Europe va s'élargir. La vraie question à évoquer dans les scénarios étudiés sera bien celle de la frontière qui définira le bloc dont la France fera partie dans la compétition mondiale. On peut imaginer un premier scénario avec l'Europe continentale et les pays anglo-saxons. Un second, plus original mais peut-être plus vraisemblable, s'articulera autour de l'Europe continentale et une large partie de la Méditerranée. Selon le scénario, les données varient, qu'il s'agisse de la démographie ou des flux d'échanges, de biens et de capitaux.

L'exercice aujourd'hui mené n'aurait pas du tout été le même il y a 15 ans puisque c'est la première fois que la France doit procéder à un ajustement majeur pour trouver une nouvelle place dans la division internationale du travail, sans disposer de tous les instruments habituels de la politique publique, puisqu'elle ne contrôle pas le taux de change ou la politique commerciale. La France, comme d'autres, a déjà délégué des éléments essentiels de souveraineté.

Faut-il alors aller plus de l'avant et régler le hiatus en Europe entre pouvoir et légitimité ? C'est une question fondamentale. Si l'on n'y parvient pas, effectivement, il n'y aura pas de politique industrielle, ni de possibilité de politique de redistribution à l'échelle européenne. La concurrence fiscale, qui est actuellement une arme à disposition des pouvoirs légitimes en Europe, sera alors utilisée. Cette concurrence risque d'être très destructrice sur les marges de manœuvre des acteurs publics.

Sur le marché intérieur, l'Europe mène une politique de la concurrence vigoureuse, que d'aucuns assimilent à tort à une politique industrielle. Les Américains développent une politique de la concurrence moins rigoriste, contrebalancée par une véritable politique de l'innovation qui ressemble, elle, à une vraie politique industrielle. Dans le rapport *Politiques de la concurrence* (CAE, n° 60), les auteurs notent en effet que si entre l'Europe et les États-Unis, les règles de concurrence convergent, les moyens mis sur l'innovation sont bien supérieurs aux États-Unis et accroissent ainsi leur capacité concurrentielle. Les auteurs suggèrent d'ailleurs que les sommes prélevées par la Commission européenne au titre des amendes puissent être transférées sur le budget innovation, que la propriété intellectuelle

soit mieux protégée et que les trois directions générales de la Commission européenne en charge respectivement de la recherche, de la concurrence et des entreprises et de l'industrie se coordonnent plus sur une stratégie à moyen-long terme pour l'Europe.

Une véritable politique industrielle serait souhaitable en Europe mais elle requiert une vraie légitimité politique, que l'on ne voit pas poindre actuellement parmi les 27. Sans doute conviendrait-il de réfléchir à nouveau au principe de la subsidiarité, pour permettre au groupe de pays qui le souhaitent d'avancer en matière d'innovation. Le rapport *Politiques de la concurrence (op. cit.)* suggérait ainsi que l'on réinstaura sur les aides d'État des mécanismes de subsidiarité. Il ajoutait qu'il fallait atténuer certaines tensions dans la mise en œuvre de la politique de la concurrence. L'accent devrait être mis sur le moyen-long terme alors qu'en matière d'interventions prospectives, les tests pratiqués pour le contrôle des concentrations privilégient le court terme.

Depuis plusieurs années, on considère que la politique de concurrence est un invariant au niveau européen. À 15 ans, ce ne sera peut-être pas le cas. Cette politique européenne a deux caractéristiques : elle est extrêmement naïve par rapport à son homologue américaine beaucoup plus réaliste ; elle est obsolète, fondée sur des dogmes nés de traumatismes historiques et qui ne sont plus adaptés au développement des pays émergents. Dans le rapport *Désindustrialisation, délocalisations (op. cit.)*, une recommandation pour une politique industrielle rénovée est faite avec la création de « champions européens » dans certains secteurs sensibles : défense, hautes technologies, économie de la connaissance, environnement, énergie ou transports.

À ce stade, il y a deux attitudes opposées qui peuvent être avancées sur notre place dans l'Europe.

Un comportement différent pourrait s'esquisser, mettant en avant le concept de préférence communautaire, voire de préférence nationale. En effet, il faut se garder de se laisser aller trop complaisamment à la pente européenne en affirmant que le collectif européen est toujours positif. En matière de technologie, il peut en effet être utile de travailler avec les partenaires européens, mais la France sera peut-être aussi éternellement en concurrence avec eux. Il n'y a pas d'automatisme à la collectivisation européenne, et il n'y a pas non plus de nécessité à déterminer la position de la France une fois seulement

fixée celle de l'Europe dans le monde. Certains économistes s'interrogent sur de possibles stratégies individuelles de « passager clandestin » de la France à l'intérieur de l'Europe. Selon eux, dans la zone euro, certains pays ont profité de l'unification européenne beaucoup mieux que d'autres. Ceux qui ont choisi de rester à l'extérieur de la zone euro tout en la laissant prospérer auraient encore mieux tiré leur épingle du jeu que les autres. Pourquoi ne pas étudier les stratégies individuelles des « passagers clandestins » qui restent possibles à la France à l'intérieur de l'Europe ? On serait alors dans le scénario de retrait sur l'ambition européenne.

Un autre point de vue est de questionner sur ces sujets la pertinence du champ géographique « France ». Ainsi, si le pays faisait partie d'une véritable union économique et monétaire, comparable à la situation qui prévaut au sein des États-Unis, réfléchir à une spécialisation productive ne se poserait pas au niveau de chaque État, mais au niveau de l'Union. De même, le champ géographique « France » aura-t-il encore une pertinence si les flux migratoires continuent de progresser entre la France et les autres pays ? Une question fondamentale à se poser, dans le cadre d'un exercice de prospective, est donc sans doute de savoir si la réflexion sur le champ France a du sens à 15 ans ou si au contraire d'ici là, ce champ sera totalement dépassé. Ce point de vue s'adresse plus à un scénario de fort approfondissement de l'Europe.

2. Un scénario européen d'approfondissement

Dans une contribution spécifique pour cet exercice prospectif, Philippe Herzog propose un scénario permettant à l'Europe de retrouver le souffle qu'elle avait connu lorsque la « méthode Delors » permit de faire aboutir l'Acte unique de 1986 puis l'Union économique et monétaire.

La stratégie de Lisbonne pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, lancée en 2000 et ajustée en 2005, a marqué un premier effort collectif pour définir une stratégie. Malheureusement, les dirigeants nationaux et européens ne lui ont pas donné la visibilité dont les citoyens ont besoin. Actuellement, l'Union poursuit cette stratégie et essaie d'avancer sur des chantiers politiques comme l'énergie et l'immigration. Les difficultés sont considérables. Les objectifs et la méthode de la stratégie de Lisbonne devront être renouvelés. La

poursuivre sans une refondation risque de conduire à la stagnation et à la montée des conflits.

À horizon de 15 ans, il faut un projet mobilisateur faisant avancer la construction du modèle économique et social européen.

Les citoyens sont dans l'attente d'une prise en compte des facteurs sociaux en complément des avancées économiques. L'« harmonisation sociale » par le haut ne semble pas réalisable à court ou moyen terme dans le contexte actuel. L'harmonisation fiscale sur le capital et la réforme du cadre de gouvernance des entreprises sont de meilleurs défis. L'Europe peut ouvrir une nouvelle perspective de progrès social en prônant un meilleur travail et un meilleur niveau d'éducation fondés sur les capacités et l'initiative de chacun. L'effort et la mobilité nécessaires pour la recomposition des activités, l'innovation et la productivité doivent aller de pair avec la sécurisation des parcours personnels, une meilleure qualité du travail, et la solidarité pour l'insertion. La « flexisécurité » est donc un sujet central de négociation et de compromis.

L'achèvement du marché intérieur est le cœur de la stratégie de Lisbonne. Jusqu'ici, l'Union a conçu la fabrication de son marché essentiellement comme un problème technique, dont le levier est l'ouverture des marchés nationaux à la concurrence. Cette conception est beaucoup trop frustrante et il est temps de s'interroger sur le modèle de marché dont nous avons besoin.

D'une part, la « résistance » des États nations ne repose pas seulement sur la défense de rentes de situation et d'intérêts corporatistes, mais aussi sur des choix collectifs : protection des consommateurs, accessibilité des services d'intérêt général, droit du travail et de la sécurité sociale. Il faudra partager de tels choix, ce qui ne veut pas dire tout harmoniser mais au moins traiter les échanges transfrontières sous l'angle de l'intérêt général, et pas seulement de la compétition.

Ceci concerne les critères de la politique de concurrence qui sont donc appelés à bouger.

Il faut traiter les réseaux d'énergie et de transports comme des biens publics, qui concourent à la sécurité d'approvisionnement et au développement durable de chaque pays membre.

La création d'agglomérations, de plateformes technologiques, de chaînes de financement à tous les stades du processus d'innovation est donc une priorité pour la Communauté.

L'Europe doit dépasser la logique des champions nationaux en améliorant ses principes communs pour la définition, le soutien et la gouvernance des entreprises européennes. Et l'Union devra mieux faire richesse de la diversité de ses entreprises, en particulier des PME et des acteurs de l'économie sociale et du développement local et régional.

Pour ne pas dériver vers un capitalisme patrimonial éclaté dont les centres de décision seront extérieurs, l'Union doit maîtriser son espace financier. La consolidation bancaire ne produira pas spontanément cette maîtrise. Il faut non seulement un cadre de régulation financière plus efficient mais aussi et surtout créer des fonds d'investissement et des fonds de pension européens.

Le besoin d'une politique macrofinancière pour l'Union est souligné de longue date. Dans ce scénario, sa mise en œuvre devrait avoir nettement progressé. L'Union doit se rendre capable de promouvoir des investissements à long terme et de se doter d'une capacité d'action conjoncturelle⁽¹⁾. Le Pacte de stabilité et de croissance devra reconnaître la nécessité de ressources publiques pour les investissements matériels et immatériels d'intérêt communautaire, en complément ou garantie des engagements privés. En cas de chute de croissance, des outils financiers et de crédit doivent être mobilisés, en particulier pour les pays membres en retard de développement et pour les PME. Sinon on affaiblit le potentiel de croissance ultérieur.

L'Union est en manque de *policy mix* (budgétaire et monétaire). La Banque centrale européenne fait parfois l'objet de critiques déplacées mais sa vision des conditions de la croissance est unilatérale. Elle doit avoir un interlocuteur politique. Les problèmes de l'organisation politique de la zone euro ne pourront plus être éludés longtemps. Ainsi, il est urgent de bâtir une politique monétaire externe. Que se passera-t-il si le dollar continue de chuter et si l'euro devient une

(1) Il y a à ce sujet un large accord des économistes français (cf. rapport CAE, n° 59, *Politique économique et croissance en Europe*); leurs travaux gagneront à être discutés dans l'espace communautaire.

monnaie de réserve dans la nouvelle configuration monétaire mondiale multipolaire qui commence à émerger ?

L'espace intérieur est-il capable de faire face aux impacts de la concurrence internationale ? Et l'Union est-elle apte à ne pas subir, mais à structurer la mondialisation ?

Le traité de Lisbonne crée des outils pour une politique extérieure. Leur mise en œuvre suppose néanmoins une volonté politique et une vision claire pour s'en servir.

Tout d'abord, il faut s'occuper de notre espace intérieur : la meilleure « protection », c'est l'accélération de l'intégration communautaire. Cela appelle un progrès dans les processus de libéralisation – amélioration du cadre législatif, mise en œuvre de régulations et d'incitations publiques, lancement de politiques publiques... Sinon, la fragmentation de l'Union, source de désunion, va s'aggraver. Utiliser des instruments de défense commerciale nécessite de définir l'intérêt industriel et ce qu'est une « entreprise européenne ». Et face aux fonds souverains, il est vain d'invoquer la réciprocité : elle n'existe pas en interne en cas d'OPA, et beaucoup de firmes européennes souhaiteront faire appel à ces fonds pour se recapitaliser. La meilleure politique serait donc peut-être de doter l'Union de fonds européens dédiés au développement de l'espace européen.

Ensuite, il faut développer notre action extérieure pour faire de l'Europe un moteur des structurations de la globalisation. L'Union a choisi une ligne d'action qu'il faut impérativement continuer : elle prône la formation d'un espace multilatéral mondial où l'on partage les mêmes règles essentielles. Elle se met en pointe dans la lutte contre le changement climatique et pour la protection de l'environnement, elle cherche de nouvelles voies pour mettre en œuvre des normes sociales.

Pour influencer les phénomènes de mondialisation, l'Europe dans ce scénario doit promouvoir ses choix au sein des instances internationales telles que l'OMC, le FMI, la Banque mondiale... en se dotant d'une capacité d'action commune alors que plusieurs États membres y siègent séparément.

La coordination entre États membres ne produit pas nécessairement de la coopération.

Un des défauts principaux de la stratégie de Lisbonne est d'estampiller chaque État à la même toise. Dans un scénario d'approfondissement, il faut garder de la souplesse. Chaque pays pourrait définir trois ou quatre objectifs prioritaires pour lui, traduisant la coopération qu'il attend de l'Union en fonction de ses besoins, et/ou ce qu'il veut apporter d'essentiel dans la corbeille de l'Union. Par exemple, en Bulgarie, l'objectif de 3 % de dépenses recherche/PIB n'a pas de sens (ils sont à 0,5 %); en revanche, ce pays demande une coopération pour sortir son système éducatif de son état désastreux. Tous les pays d'Europe centrale et orientale manquent de capacités de production énergétique, leurs réseaux sont vétustes, et leur insécurité d'approvisionnement est grave : il faut des objectifs et des coopérations spécifiques pour résoudre ces problèmes.

La France a besoin d'une Europe plus intégrée pour consolider son industrie et développer ses régions, mais pour cela elle doit mieux définir ses objectifs et les inscrire dans l'espace du marché intérieur. Par exemple, l'avenir des entreprises publiques historiques est incertain, et ce n'est qu'en investissant à fond l'espace européen qu'il peut être assuré. Plusieurs de ces entreprises adoptent une approche essentiellement commerciale pour aller au marché. Mais ne serions-nous pas meilleurs si cela était adossé à des choix publics : pourquoi la France n'est-elle pas offreuse de politiques européennes pour le développement d'infrastructures de service d'intérêt général ? Le futur du nucléaire semble visé par nos entreprises essentiellement hors d'Europe, ne devons-nous pas aussi viser un investissement en Europe, ce qui exige une initiative politique pour rendre cette source acceptable au niveau communautaire ?

Il y a besoin d'une Europe sur mesure et d'une Europe solidaire. Ceci est plus facile à dire qu'à faire, d'autant que les règles actuelles du marché unique visent essentiellement un terrain de jeux équitable pour la concurrence, alors que les outils nécessaires au développement des coopérations d'intérêt mutuel sont en jachère.

La réforme du budget européen sera un test de solidarité essentiel. Il faut le doter de ressources propres. Les ressources actuelles proviennent des États, ce qui nourrit leur exigence d'un soi-disant « juste retour », qui est la négation de l'esprit de solidarité. La réforme budgétaire ne peut réussir que si l'on se mobilise pour définir l'intérêt européen, source de légitimation des politiques publiques.

Conclusion

Anticiper l'avenir à 15 ans est-il un acte raisonnable ? Doit-on requérir l'avis des économistes ? On se moque souvent d'eux sur l'imprécision de leurs prévisions, la divergence de leurs avis ou l'excessive rationalité inscrite dans leurs modèles. Pourtant, l'action publique ou privée doit pouvoir se projeter dans l'avenir.

Face à toutes les incertitudes, la construction de scénarios affranchit des réticences à jouer les devins. La reconduction des tendances passées est en général le scénario de base. Il faut ensuite imaginer que le futur pourrait évoluer plus favorablement que le passé, car il est possible de mettre en place toute une série d'actions positives. Mais ces actions que l'on conçoit intellectuellement se heurtent souvent à la résistance des acteurs. Un scénario moins favorable est alors étudié à la fois pour se prémunir des risques latents et valoriser le scénario optimiste. Ce document fournit, sans se vouloir exhaustif, des arguments permettant de construire de tels scénarios. Il en esquisse certains, mais sans vouloir fermer l'exercice de prospective.

La France est immergée dans le monde. Son avenir dépendra à la fois de son environnement extérieur et de sa capacité à faire évoluer ses structures internes.

Les grandes tendances mondiales augurent d'une continuation du développement des nouveaux pays émergents et notamment des BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine). Ceux-ci sont à la fois des concurrents mais aussi des marchés à gagner. À ce titre, ils constituent des moteurs de la croissance mondiale. On pourrait donc tableer sur un maintien de la croissance mondiale. Des facteurs d'incertitude demeurent. La croissance se réalise sur des déséquilibres macroéconomiques qui devront être surmontés. Les déséquilibres financiers qui existent sur la balance des paiements américaine peuvent encore continuer quelques années tout comme pourrait se déclencher brutalement une crise sur leur financement. Mais il est peu probable que les créanciers des États-Unis y trouvent leur intérêt.

Un ralentissement durable de la croissance, notamment aux États-Unis, pourrait donc constituer un facteur déstabilisant conduisant à

un retour de réflexes protectionnistes qui plomberaient plus durablement la croissance mondiale.

À l'opposé, il existe d'importantes réserves de croissance économique à travers une libéralisation plus importante des échanges, et notamment dans le secteur des services.

Les tensions sur les matières premières du fait d'une forte demande mondiale peuvent faire craindre des risques de rareté qui se porteront notamment sur les prix. Ceci concernerait principalement le prix des énergies fossiles pour lesquelles la rareté aux horizons envisagés découlerait plus d'un investissement insuffisant sur de nouveaux gisements que d'un épuisement. De plus, selon l'intensité de la prise de conscience de la forte production de CO₂, les États les plus concernés pourront moduler leur rythme ou leur mode de développement. Les énergies alternatives auront toute leur place, y compris l'énergie nucléaire qui constitue un point fort de la technologie française.

La France participe largement aux échanges mondiaux et presque 1/3 de sa production est exporté. Elle peut difficilement jouer une stratégie autonome. Elle peut inscrire son action dans le cadre européen en y jouant un rôle actif. Elle peut trouver un avantage dans un approfondissement de l'Europe permettant à cette dernière d'acquérir une capacité d'influence et de négociation au niveau des grandes zones du monde. Dans un scénario où les nationalismes économiques l'emporteraient, elle pourrait alors prendre plus de distance.

La démographie est relativement prédictible à 15 ans et le vieillissement de la population est acté. Il pèsera sur la croissance économique, la répartition des revenus entre actifs et inactifs, les évolutions de la consommation et les choix collectifs. La charge qui portera sur les actifs conduira à des ruptures sur le triptyque actuel droits à la retraite-taux d'activité des seniors-immigration. Il sera différent dans 15 ans, et il faudra prendre des décisions.

La France dispose d'atouts qui en font une économie prospère. Elle devra néanmoins veiller à ne pas rater les opportunités technologiques qui s'ouvrent pour les années prochaines car ses spécialités économiques sont et seront de plus en plus concurrencées par les nouveaux entrants dans l'échange international. Les scénarios différeront principalement sur la capacité à mettre ses réformes en œuvre du fait de l'attachement au modèle socio-économique hérité du passé en termes de modes de régulation ou de place du secteur public.

Il y a un scénario d'acceptation de l'évolution actuelle du monde qui implique alors de puissantes réformes. Il y a celui de la résistance où la France cherche à diffuser son modèle au reste du monde. Il y a celui de la résignation qui rend chaotique la mise en place de réformes et remet à plus tard de nombreux choix stratégiques. Ces scénarios valables pour un pays le sont d'ailleurs pour l'Europe en remplaçant les blocages entre acteurs économiques nationaux par ceux entre États.

Les facteurs de croissance essentiels à long terme sont la formation des hommes, l'innovation, le fonctionnement des marchés et l'efficacité de l'action publique. Dans ces trois domaines, des progrès sont possibles, constituant autant de vecteurs de croissance. La difficulté de mise en œuvre tient principalement à la très faible marge de manœuvre des finances publiques, l'endettement public ayant déjà dépassé le seuil de soutenabilité de la croissance retenu au sein de la zone euro. Les scénarios les plus favorables à la croissance supposent de dégager des marges de manœuvre en redéfinissant le périmètre de l'action publique et ses moyens afin de dégager des ressources affectables à la mise en place des réformes. Celles-ci concernent l'enseignement supérieur en redéployant des ressources vers les universités, la recherche mais en visant la mise en place de coopérations enseignement supérieur-recherche-entreprises. Le fonctionnement de l'économie est encadré par un grand nombre de règles, de rigidités sur les marchés des biens ou celui du travail qui répondent à de nombreux objectifs, mais pas à celui de la croissance économique et de la création d'emploi.

L'avenir des entreprises françaises résulte de leur aptitude à éviter de rester dans des marchés objectivement destinés à être investis par les nouveaux pays industriels. Ceux-ci ne pourront pas tout faire et il y a de forts potentiels dans des secteurs nouveaux à condition d'être à l'affût puis d'y mettre les moyens d'innovation et de prospection. L'exemple allemand montre que cet effort doit également reposer sur les PME françaises qui ont la souplesse et l'agilité nécessaires pour cibler de nouveaux besoins et les satisfaire. Encore faut-il les encourager à investir dans la recherche, leur donner les moyens financiers de leur développement et faciliter leur environnement institutionnel.

Des scénarios visant à rejoindre plusieurs modèles européens montrent les gains économiques possibles pour la France. Les scénarios alternatifs privilégiant une moindre rupture avec les acquis du passé mettent en avant la qualité du mode de vie français en termes

de gestion des inégalités et de maintien de droits qui avaient été obtenus dans le passé, mais dans un contexte économique différent. Beaucoup d'économistes mettent néanmoins en garde sur la soutenabilité à terme de tels scénarios du fait de la croissance des transferts qu'ils supposent et du risque d'appauvrissement collectif si la compétitivité de l'économie est détériorée.

L'économie repose sur l'échange mais aussi sur les comportements et les normes sociales. Un des effets de la mondialisation, mais aussi du progrès technique, est de menacer l'emploi non qualifié dans les pays développés. Dans un pays inquiet comme la France, ceci engendre une crispation sur des évolutions qui seraient dictées par la convergence vers des normes européennes ou mondiales. La tentation est alors plutôt d'adopter une attitude conservatrice avec un appel à plus d'État. Pour cette raison, des scénarios plus attentistes ont une plausibilité non négligeable.

Entre développement de l'individualisme encouragé par la société de consommation et de différenciation des talents, maintien du contrat social ancien mais contesté et construction d'un nouveau contrat social, trois scénarios sont concevables :

- le premier valorise la prise de risque, l'entrepreneuriat, mais suppose un État plus modeste notamment dans les transferts qui visent à corriger des inégalités de richesse ;
- le deuxième est à l'œuvre aujourd'hui mais les économistes s'interrogent sur sa soutenabilité ;
- le troisième reconsidère la vocation des acteurs privés dans la définition des règles, notamment dans le domaine économique, valorise la flexisécurité et consent à des inégalités s'il existe des mécanismes de promotion sociale ouverts à ceux qui le veulent.

La conclusion revient certainement à des considérations démographiques pour faire valoir qu'à des horizons de 15 ans, de nouvelles générations rejoindront la sphère productive et celle des décideurs, différentes de leurs parents, car plus ouvertes au monde notamment par le développement des échanges linguistiques et par l'ouverture permise par les technologies de l'information. Elles devront toutefois faire évoluer une France où parmi les adultes de plus de 20 ans, 1/3 en aura plus de 60.

Bibliographie

> Rapports du CAE

**Note : ces rapports sont disponibles sur www.cae.gouv.fr
et www.ladocumentationfrancaise.fr**

44, *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Olivier Blanchard et Jean Tirole, 2003.

45, *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Jean-Paul Fitoussi, Éloi Laurent et Joël Maurice, 2004.

46, *Éducation et croissance*, Philippe Aghion et Élie Cohen, 2004.

47, *La société de l'information*, Nicolas Curien et Pierre-Alain Muet, 2004.

48, *Productivité et croissance*, Patrick Artus et Gilbert Cette, 2004.

49, *Productivité et emploi dans le tertiaire*, Pierre Cahuc et Michèle Debonneuil, 2004.

50, *Les crises financières*, Robert Boyer, Dominique Plihon et Mario Dehove, 2004.

51, *Réformes structurelles et coordination en Europe*, Guido Tabellini et Charles Wyplosz, 2004.

52, *Réformer le pacte de stabilité et de croissance*, divers contributeurs, 2004.

53, *Financer la R&D*, Jean-Paul Betbèze, 2005.

54, *Politiques environnementales et compétitivité*, Dominique Bureau et Michel Mougeot, 2004.

55, *Désindustrialisation, délocalisations*, Lionel Fontagné et Jean-Hervé Lorenzi, 2005.

56, *Croissance équitable et concurrence fiscale*, Christian Saint-Étienne et Jacques Le Cacheux, 2005.

57, *La famille, une affaire publique*, Michel Godet et Évelyne Sullerot, 2005.

- 58, *Les seniors et l'emploi en France*, Antoine d'Autume, Jean-Paul Betbèze et Jean-Olivier Hairault, 2006.
- 59, *Politique économique et croissance en Europe*, Philippe Aghion, Élie Cohen et Jean Pisani-Ferry, 2006.
- 60, *Politiques de la concurrence*, David Encaoua et Roger Guesnerie, 2006.
- 61, *Une stratégie PME pour la France*, Jean-Paul Betbèze et Christian Saint-Étienne, 2006.
- 62, *La France et l'aide publique au développement*, Daniel Cohen, Sylviane Guillaumont Jeanneney et Pierre Jacquet, 2006.
- 63, *Vieillesse, activités et territoires à l'horizon 2030*, Michel Godet et Marc Mousli, 2006.
- 64, *Évolution récente du commerce extérieur français*, Patrick Artus et Lionel Fontagné, 2006.
- 65, *Économie politique de la LOLF*, Edward Arkwright, Christian de Boissieu, Jean-Hervé Lorenzi et Julien Samson, 2007.
- 66, *Performance, incitations et gestion publique*, Dominique Bureau et Michel Mougeot, 2007.
- 67, *Consolidation mondiale des Bourses*, Jacques Hamon, Bertrand Jacquillat et Christian Saint-Étienne, 2007.
- 68, *Temps de travail, revenu et emploi*, Patrick Artus, Pierre Cahuc et André Zylberberg, 2007.
- 69, *Infrastructures de transport, mobilité et croissance*, Michel Didier et Rémy Prud'homme, 2007.
- 70, *Perspectives agricoles en France et en Europe*, Philippe Chalmin, Dominique Bureau, 2007.
- 71, *Mondialisation : les atouts de la France*, Philippe Aghion, Patrick Artus, Daniel Cohen, Élie Cohen, Lionel Fontagné, Thierry Madiès et Thierry Verdier, 2007.
- 72, *Les leviers de la croissance française*, Philippe Aghion, Gilbert Cette, Élie Cohen et Jean Pisani-Ferry, 2007.
- 73, *Mesurer le pouvoir d'achat*, Philippe Moati et Robert Rochefort, 2008.

- 74, *Gaz et électricité : un défi pour l'Europe et pour la France*, Jean-Marie Chevalier et Jacques Percebois, 2008.
- 75, *Private equity et capitalisme français*, Jérôme Glachant, Jean-Hervé Lorenzi et Philippe Trainar, 2008.
- 76, *Mondialisation immatérielle*, Daniel Cohen et Thierry Verdier, 2008.
- 77, *Innovation, compétitivité des régions*, Thierry Madiès et Jean-Claude Prager, 2008.
- 78, *La crise des subprimes*, Patrick Artus, Jean-Paul Betbèze, Christian de Boissieu et Gunther Capelle Blancard, 2008.
- 79, *Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?*, Pierre Cahuc, Gilbert Cette et André Zylberberg, 2008.
- 80, *Politique de change de l'euro*, Agnès Benassy-Quéré, Gilles Bransbourg, Michel Didier et Alain Henriot, 2008.
- 81, *Performance à l'exportation de la France et de l'Allemagne*, Lionel Fontagné et Guillaume Gaulier, 2008.
- 82, *Loger les classes moyennes*, Jacques Mistral et Valérie Plagnol, 2009.
- 83, *Financement des PME*, Grégoire Chertok, Pierre-Alain de Malleray et Philippe Pouletty, 2009.

> **Autres ouvrages**

- Camdessus Michel, *Le sursaut, vers une nouvelle croissance pour la France*, La Documentation française, 2004.
- Centre d'analyse stratégique, *Perspectives énergétiques de la France à l'horizon 2020-2050*, La Documentation française, 2008.
- Commission européenne, *European Energy and Transport. Trends to 2030*, janvier 2003.
- Fauroux Roger et Spitz Bernard, *Notre État : Le livre vérité de la fonction publique*, Pluriel, 2002.
- Godet Michel, *Le courage du bon sens*, Odile Jacob, 2007.
- Herzog Philippe, « À la recherche de l'intérêt européen », *Confrontation Europe, l'Europe après l'Europe*, Le Manuscrit, 2008.

INSEE, « Projections de population pour la France à l'horizon 2050 », *INSEE Première*, n° 1089, juillet 2006.

International Energy Agency, *World Energy Outlook 2007* (<http://www.iea.org/>), 2007.

Kousnetzoff Nina, « Démographie et croissance mondiale à l'horizon 2030 », *La Lettre du CEPII*, n° 208, janvier 2002 (<http://www.cepii.fr/francgraph/publications/divers/kousnetzoffprojetares.pdf>).

OCDE, *Science, Technology and Industry Scoreboard 2007 : Innovation and performance in the Global Economy*, OCDE, 25 octobre 2007.

ONU, *Perspectives de la population mondiale, la révision de 2006* (<http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2006/French.pdf>).

Pébereau Michel, *Rompre avec la facilité de la dette publique*, La Documentation française, 2006.

Schelling Thomas, *La Tyrannie des petites décisions*, Paris, PUF, 1980.