

Commissariat général à la stratégie et à la prospective

CONTRIBUTION AU SÉMINAIRE GOUVERNEMENTAL DU 19 AOÛT 2013



Préparée en juillet-août 2013 par un groupe d'experts du CGSP, cette note a été conçue pour servir d'introduction au séminaire gouvernemental du 19 août 2013. Elle propose des éléments de constat et des pistes de réflexion sur les perspectives à horizon de dix ans et esquisse une approche pour l'élaboration d'une stratégie à moyen terme, mais ne prétend ni faire un inventaire des questions, ni fixer les termes d'une réponse. Son objectif principal est d'ouvrir une discussion.

Ont principalement contribué à ce travail Blandine Barreau, Mahdi Ben Jelloul, Thomas Brand, Nicolas Charles, Delphine Chauffaut, Quentin Delpech, Géraldine Ducos, Hélène Garner, Virginie Gimbert, Clélia Godot, Camille Guézennec, Mohamed Harfi,

Noémie Houard, Cécile Jolly, Frédéric Lainé, Rémi Lallement, Guillaume Malochet, David Marguerit, Jean-Paul Nicolai, Aude Rigard-Cerison, Sarah Sauneron et Aude Teillant.

Le document a également bénéficié des apports des participants au séminaire du 18 juillet 2013, et en particulier de ceux d'Agnès Bénassy-Quéré, Philippe Bouyoux, Gilbert Cette, Sandrine Duchêne, Étienne Gernelle, Éric Hazan, Sébastien Jean, Alain Quinet, Karim Tadjeddine et Claire Waysand. Qu'ils en soient tous remerciés.

Jean Pisani-Ferry
Commissaire général
à la stratégie et à la prospective

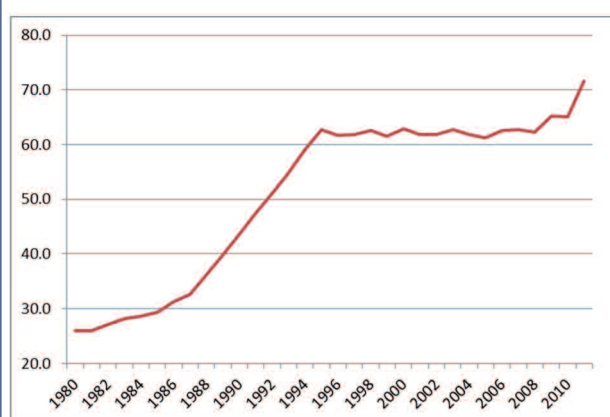
SOMMAIRE

Introduction	2
Certitudes et questions	3
■ Le monde dans dix ans	3
■ L'Europe dans dix ans	6
■ La France dans dix ans	8
Trois choix collectifs	12
■ Quelle insertion dans la mondialisation ?	13
■ Quel modèle pour l'égalité ?	16
■ Quelle vision du progrès ?	18
Éléments pour construire une stratégie	20
■ Méthode	20
■ Coordonnées	22

INTRODUCTION

En 1985, Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'Éducation nationale, lance l'objectif d'amener avant l'an 2000 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat. La proportion de bacheliers stagne alors depuis plusieurs années en dessous de 30 %. Dix ans plus tard, en 1995, elle dépasse 60 % (Graphique 1). Il y a, bien sûr, matière à critiquer les effets collatéraux d'une mutation aussi rapide. Mais le pays, qui compte 500 000 étudiants de plus, a commencé de combler son retard éducatif. L'accès aux études supérieures ne sera plus l'apanage d'une minorité. L'objectif était clair et mobilisateur ; l'action a porté ses fruits.

GRAPHIQUE 1 : PROPORTION DE BACHELIERS PAR GÉNÉRATION, 1980-2011



Source : Insee

Notre histoire récente offre d'autres exemples de même type : plan d'équipement télécoms et programme d'indépendance énergétique dans les années 1970 ; mise en place de la monnaie européenne dans les années 1990 ; processus de Bologne sur l'harmonisation des systèmes universitaires européens ou plan cancer dans les années 2000. À chaque fois un objectif lointain a été fixé, qui paraissait souvent irréaliste lorsqu'il a été formulé. Il a orienté l'action publique, guidé les anticipations et catalysé les énergies. Quoi qu'on pense de ces entreprises, aussi critique qu'on puisse être à l'égard des effets indésirables de telle ou telle d'entre elles, force est de reconnaître leur ambition et l'ampleur des changements qu'elles ont entraînés.

Autour de nous plusieurs pays avancés ont, en une décennie, réalisé des transformations de grande ampleur. L'Allemagne de Gerhard Schröder vient immédiatement à l'esprit : en mars 2003, au moment où le chancelier présente son programme de réformes, le pays fait figure d'homme malade de l'Europe. Dix ans après les inégalités de revenu se sont accrues, mais le chômage est à son plus bas et la prospérité économique du pays est insolente. On peut citer aussi la Suède, où la crise financière du début des années 1990 a été l'occasion d'un réexamen qui a préservé les fondements du modèle social tout en redéfinissant ses modalités d'application. Sa réussite est particulièrement frappante en comparaison de l'évolution du Japon, qui a lui aussi subi une crise financière violente au début des années 1990, mais n'a pas su prendre ses difficultés à bras-le-corps. On peut enfin mentionner, dans le domaine international, les Objectifs de développement du millénaire. Dans un contexte économique, il est vrai, favorable, ces objectifs ont permis de concentrer les efforts et nombre d'entre eux sont en passe d'être atteints dès avant l'échéance de 2015¹.

Tous ces exemples montrent qu'à condition de viser loin et de se fixer des objectifs clairs, l'action publique n'a pas perdu sa capacité transformatrice. Dix ans, c'est le bon horizon pour des décisions structurantes qui :

- éclairent l'avenir ;
- donnent continuité à l'action publique par-delà les alternances politiques ;
- permettent de sortir de la logique paramétrique – combien en plus, combien en moins – pour mettre l'accent sur des changements qualitatifs ;
- conduisent à raisonner sur les stocks – de compétences, d'équipements, de logements, de dette – qui déterminent le bien-être d'une nation, et plus seulement sur les flux ;
- amènent les institutions à se réformer pour servir les objectifs qui leur ont été assignés.

Cinq ans, c'est l'horizon du politique mais dix ans, c'est celui de la société. La perspective décennale est à la fois assez rapprochée pour mobiliser les énergies d'une collectivité autour de l'avenir qu'elle veut se construire, et

1. Notamment la réduction de moitié de l'extrême pauvreté, la parité dans l'éducation primaire et la réduction de moitié du pourcentage de la population n'ayant pas accès à l'eau potable.

assez éloignée pour que les investissements institutionnels ou matériels destinés à y conduire portent leurs fruits. Pour les mêmes raisons, elle est propice à la délibération et à la concertation.

Notre société, cependant, a depuis plusieurs années une vision brouillée de son avenir. C'est un handicap, car l'absence d'une perspective commune dans laquelle nos concitoyens se reconnaissent et puissent se projeter affaiblit le collectif et favorise les comportements de chacun-pour-soi. C'est aussi une source d'interrogations pour nos partenaires et les observateurs internationaux qui ne comprennent plus bien à quoi notre pays aspire et ne discernent plus quels moyens il se donne pour atteindre ses objectifs.

Réfléchir à ce que nous voulons être dans dix ans, en débattre, fixer sur cette base des orientations, et engager les actions correspondantes peut aider à remobiliser un pays aujourd'hui désorienté. La France de 2013 n'est plus celle des années 1970 ou même des années 1990. Les urgences et les priorités ne sont plus les mêmes. L'État n'est plus en situation de décider pour la société dans son ensemble. Mais répondre aux questions qui se posent à nous demande toujours continuité et cohérence. La valeur de la méthode demeure.

Dans cette perspective, la présente note est organisée en trois parties. La première fournit un cadrage prospectif sommaire sur le monde, l'Europe et la France à horizon de dix ans. La deuxième met l'accent sur trois choix collectifs d'importance pour la société française. La troisième offre des éléments de méthode et des points de repère pour l'élaboration d'une stratégie à dix ans.

CERTITUDES ET QUESTIONS

Le monde dans dix ans

Depuis plus de trois décennies, l'économie mondiale se transforme sous l'effet de puissantes forces tectoniques : croissance de la population du globe, qui a été multipliée par 2,7 depuis 1950, accès à l'information et au savoir par le canal d'Internet, diffusion accélérée des innovations techniques, notamment par le biais de l'investissement, enfin réduction des coûts de transport et libéralisation des échanges et des flux de capitaux, avec pour conséquence la fragmentation croissante des processus de production.

Cette configuration, que l'on résume généralement sous le vocable de mondialisation, a produit une progression rapide du revenu global et une réduction sensible des inégalités entre les citoyens du monde. Personne, au début des années 1980, n'imaginait possible un tel développement des pays pauvres. Mais ce progrès historique s'est aussi accompagné d'un important transfert de revenu au bénéfice des producteurs de ressources primaires rares, de commotions sociales dans les économies industrielles, d'une montée des inégalités au sein des sociétés du Nord comme du Sud, et de déséquilibres financiers qui ont contribué à la crise de 2007-2008. Il a aussi eu comme contreparties une dégradation sensible de l'environnement dans les régions en industrialisation rapide, et des tensions accrues sur les biens collectifs comme le climat et la biodiversité.

La montée de la classe moyenne mondiale

Trois données résument l'ampleur des transformations à l'œuvre :

- l'incidence de l'extrême pauvreté (moins de 1,25 dollar par jour et par personne) est passée de plus de 40 % en 1993 à moins de 20 % en 2013² ;
- depuis 2007, une majorité de la population du globe vit dans des villes³ ;
- en 2013, la part des pays émergents et en développement dans le PIB mondial (en parité de pouvoir d'achat), qui était de 36 % en 1993, a dépassé 50 %⁴.

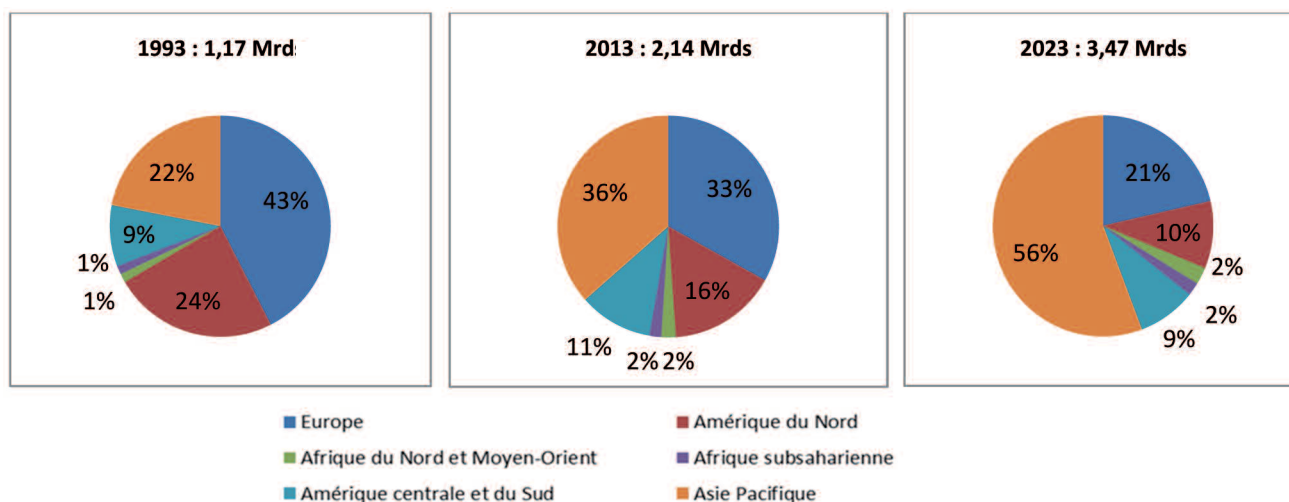
Dans dix ans, la classe moyenne mondiale comptera sans doute plus de quatre milliards d'individus. Pour plus de la moitié, ceux-ci résideront en Asie (Graphique 2). La montée, dans ce qu'on appelait le Sud, de couches moyennes urbaines, instruites et avides de consommer est un

2. Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

3. Source : Nations unies.

4. Source : FMI, *World Economic Outlook*.

GRAPHIQUE 2 : RÉPARTITION PAR RÉGION DE LA CLASSE MOYENNE MONDIALE, 1993-2023



Source : Brookings Institution, calculs CGSP. La classe moyenne est ici définie comme la population dont la dépense quotidienne est comprise entre 10 et 100 dollars PPA de 2005

phénomène sociologique de première ampleur, dont il faut mesurer toutes les conséquences économiques et environnementales, mais aussi les conséquences politiques dont les manifestations du printemps 2013 ont donné une illustration saisissante.

Pendant deux décennies, les consommateurs ont été au Nord, surtout aux États-Unis, et les producteurs au Sud, surtout en Chine⁵. Ces producteurs ont commencé à devenir consommateurs, et le mouvement ira s'amplifiant au cours de la décennie à venir.

La dette au Nord, le savoir au Sud

Le choc de 2008 a précipité le basculement d'un monde à l'autre. Entre 2007 et 2013 le PIB par tête aura augmenté de plus de 60 % en Chine et d'un tiers en Inde, mais il aura baissé dans la plupart des économies avancées⁶. Les crises de la dette souveraine étaient jusque dans un passé récent le triste privilège des pays du Sud. Fin 2012, cependant, l'endettement public brut atteignait en moyenne 110 % du PIB dans les pays avancés, contre 35 % dans les pays émergents⁷. Dans le même temps le savoir, qui était jadis l'apanage du Nord, est aujourd'hui

de mieux en mieux réparti. En attestent les données sur les publications scientifiques ou l'évolution du classement des pays selon le volume de leurs dépenses en recherche-développement (Tableau 1) : deux pays émergents figuraient dans les dix premiers mondiaux en 2000, ils étaient quatre en 2010 et la Chine était passée de la sixième place à la deuxième.

TABLEAU 2 : CLASSEMENT MONDIAL DES PAYS SELON LEURS DÉPENSES EN RECHERCHE-DÉVELOPPEMENT

Dépenses intérieures de R & D en milliards de dollars						
2000			2010			Évolution des rangs 2010/2000
Rang	Pays	Volume	Rang	Pays	Volume	
1	USA	268,121	1	USA	408,657	=
2	JPN	98,667	2	CHN	178,168	+4
3	DEU	52,350	3	JPN	140,959	-1
4	FRA	32,962	4	DEU	86,280	-1
5	UK	27,859	5	KOR	53,243	+2
6	CHN	27,216	6	FRA	49,934	-2
7	KOR	18,559	7	UK	39,506	-2
8	CAN	16,690	8	RUS	32,788	+4
9	ITA	15,249	9	IND	31,823	+2
10	BRA	12,483	10	BRA	26,017	=

Source : Ghislaine Filiatreau, OST, Carist, calculs CGSP

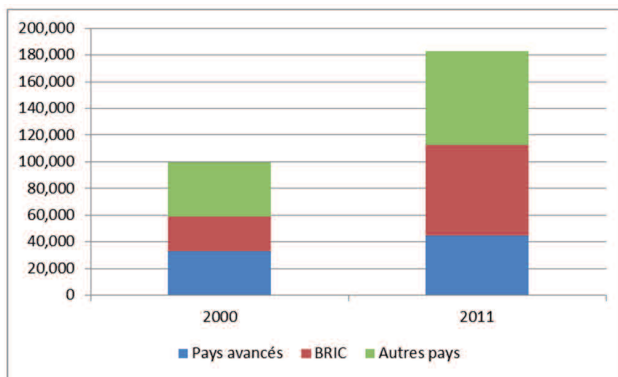
5. Les catégories de "Nord" et "Sud" sont évidemment approximatives. Elles sont utilisées ici pour faire image.

6. Source : FMI, WEO database.

7. Source : IMF Fiscal Monitor, avril 2013, Table 2.

À en juger par l'évolution de la population étudiante, cette transformation va se poursuivre à un rythme accéléré. Il y avait, en 2000, 100 millions d'étudiants dans le monde, dont 33 millions dans les pays avancés et 25 millions dans les BRIC⁸. En 2011, ils étaient plus de 180 millions, dont 67 millions dans les BRIC (Graphique 3).

GRAPHIQUE 3 : POPULATION ÉTUDIANTE MONDIALE



Source : OST, calculs CGSP

Il y a vingt ans, la dette était au Sud et le savoir au Nord. Aujourd'hui, la dette est au Nord et le savoir de plus en plus au Sud.

La poursuite de l'expansion démographique et la montée en puissance d'une classe moyenne mondiale accroîtront inévitablement la demande en alimentation et en énergie. Le défi climatique et celui de la biodiversité seront ainsi de plus en plus aigus. Malgré le ralentissement de l'activité industrielle, la crise économique n'a pas arrêté la progression des émissions de gaz à effet de serre, qui ont atteint un niveau record en 2012⁹. Le Programme des Nations unies pour l'environnement situe le monde sur la trajectoire d'une augmentation de 3 °C à 5 °C de la température moyenne au cours du XXI^e siècle, ce qui, à défaut de politiques correctrices suffisamment ambitieuses dans la décennie à venir, entraînera des changements radicaux et irréversibles du climat, de la configuration des territoires émergés, de la biosphère et des océans. Les pressions exercées sur la biodiversité (artificialisation des sols, consommation et surexploitation des ressources, espèces envahissantes, pollutions) poursuivent elles aussi leur progression et accélèrent considérablement le rythme de disparition des espèces et de dégradation des habitats naturels. Dès les dix années qui viennent, les effets induits des changements du climat (stress hydrique, catastrophes naturelles, fonte des glaces,

montée du niveau des océans et acidification de leurs eaux, contraintes agricoles) sont appelés à s'intensifier, avec pour conséquence des conflits autour des ressources et une augmentation sensible du nombre de réfugiés climatiques.

Des questions plus politiques qu'économiques

Doit-on anticiper la prolongation de ces tendances ? Le ralentissement de l'expansion chinoise, ainsi que la stagnation brésilienne et les performances décevantes de l'Inde, suggèrent qu'on ne peut miser sur une dynamique du monde émergent aussi forte que celle des dernières décennies. S'agissant des BRIC, une baisse du rythme de croissance est inéluctable, car celui-ci diminue inexorablement au fur et à mesure qu'un pays rattrape le niveau de développement des pays avancés. La Chine entre dans une phase d'atterrissage démographique (la population active cessera de croître dès 2015¹⁰ et le nombre des plus de 65 ans doublera d'ici 2030¹¹) et même si le déplacement des usines vers l'intérieur leur permet d'accéder à la main-d'œuvre rurale, sa capacité d'industrialisation atteint des limites sociales et environnementales.

En dehors même des facteurs politiques, les expériences européennes, comme celles des économies avancées d'Asie de l'Est, suggèrent que la transition d'un régime de croissance à un autre est plus souvent heurtée que graduelle. Des à-coups sont d'autant plus probables dans le cas chinois que le pays a accumulé les plans de relance par l'équipement et le crédit, et se caractérise par un investissement anormalement élevé, ce qui rend le rééquilibrage vers une économie plus orientée vers la consommation nécessaire, mais aussi délicat. Quant au relais qu'apporteront une nouvelle vague de pays émergents et le décollage d'une partie de l'Afrique, il est réel mais son ampleur reste incertaine : sont concernés une multitude de pays asiatiques ou africains dont aucun n'a la taille des BRIC. Avec la chute du Mur et l'ouverture de la Chine, les années 1990 avaient vu se produire ce qu'on a appelé le doublement de la force de travail mondiale¹². Le phénomène ne se reproduira pas à même échelle dans les années à venir.

Ces mises en garde quantitatives n'invalident cependant pas la perspective d'une économie mondiale dont la dynamique sera de plus en plus tirée par les pays émergents, et elles ne remettent pas en cause la prévision

8. Brésil, Russie, Inde et Chine.

9. De 31.6 Gt CO₂e selon les estimations de l'Agence internationale de l'énergie (AIE). Source : Émissions issues de la combustion d'énergies fossiles, AIE (2013), *Redrawing the Energy-Climate Map*.

10. Selon une étude (à paraître) de Du Yang et Wang Meiyuan, chercheurs à la Chinese Academy of Social Sciences, Peking University's China Centre for Economic Research.

11. Source : Cécile Jolly, Maxime Liégey et Olivier Passet (2012), *Les secteurs de la nouvelle croissance*, Centre d'analyse stratégique, Paris, La Documentation française ; voir aussi Gilles Pison (2009), "Le vieillissement démographique sera plus rapide au Sud qu'au Nord", *Population et Société*, n° 457, INED.

12. Richard B. Freeman (2007), "The great doubling: The challenge of the new global labor market", in J. Edwards, M. Crain et A. L. Kalleberg (eds) *Ending Poverty in America: How to Restore the American Dream*, New York: The New Press, p. 55-65.

d'une montée des classes moyennes. Les incertitudes se concentrent plutôt sur quatre points :

- **Les risques géopolitiques.** Au niveau global, l'ascension de la Chine au rang de première puissance économique mondiale sera consacrée d'ici dix ans. Sa rivalité avec les États-Unis viendra bousculer l'ordre international construit dans l'après-guerre. Elle peut demain fragiliser la mondialisation, voire déboucher sur des tensions. Au minimum, la transition d'un monde unipolaire à un monde bi- ou multipolaire ne pourra pas aller sans des soubresauts, dont l'aiguïsement des différends territoriaux en Asie de l'Est donne un avant-goût. Au niveau régional, les tensions qui traversent le Moyen-Orient et le Sahel sont un risque pour l'Europe et pour sa sécurité tant économique que politique, d'autant que les États-Unis ne dépendent plus de la région pour leur approvisionnement pétrolier.
- **Les évolutions sociopolitiques.** Les deux dernières décennies ont fait le lit des projections naïves au gré desquelles économie de marché et démocratie allaient nécessairement de pair. Venant après d'autres, les récents événements d'Égypte rappellent que règle de la majorité et libertés civiles ne sont pas nécessairement compatibles. Entre un tiers et la moitié de la population mondiale est soumise à des régimes autoritaires, à l'abri desquels prospère souvent le capitalisme d'État¹³. Néanmoins, le statu quo politique n'est sans doute pas compatible avec l'essor des classes moyennes éduquées, qui avive l'aspiration à la démocratie et à l'état de droit.
- **Les déficiences de la gouvernance mondiale.** Depuis quinze ans le système multilatéral patine. Il a échoué à produire des accords globaux significatifs sur le commerce comme sur le climat, et le futur des accords financiers consécutifs à la crise de 2008 est incertain. Il n'a pas fait de progrès notable dans le domaine social. Quant au G20, qui avait suscité de grands espoirs, il est rapidement entré dans une phase de rendements décroissants. La seule exception significative qui puisse être citée est le récent progrès – encore timide – de la coopération fiscale, mais celle-ci relève largement de la coopération informelle. Cette situation, qu'on peut en partie attribuer au renversement en cours des rapports de puissance, augure mal de la capacité collective à gérer les biens publics mondiaux. Elle laisse place à une certaine fragmentation de l'espace international sous l'effet d'initiatives régionales ou bilatérales qui ne peuvent offrir que des substituts partiels au

multilatéralisme. Dans ce contexte, un blocage réel de la gouvernance globale est possible.

- **L'instabilité des prix des matières premières.** Après avoir plus que doublé entre 2000 et 2008 puis avoir subi une brève correction en 2008-2009, le prix des produits de base a repris son ascension. Si un certain consensus s'est établi sur l'idée que les prix agricoles demeureront à un niveau élevé, ceux de l'énergie et des matières premières sont soumis à des tendances contradictoires : offre énergétique nouvelle (hydrocarbures non conventionnels) et ralentissement de la croissance mondiale d'un côté, élévation des coûts d'extraction (*offshore* profond) et risques associés aux facteurs géopolitiques de l'autre. Cette incertitude est source d'attentisme dans les choix d'investissement et nourrit par là même une tension sur l'offre.

Opportunités et risques pour la France

Pour la France, le paysage qui vient d'être dessiné à grands traits présente des opportunités et des risques. La nouvelle phase de la mondialisation, qui sera marquée par le passage, dans le monde émergent, d'une croissance tirée par l'exportation et l'investissement à une croissance tirée par la demande intérieure et la consommation, et l'irruption attendue de deux milliards de nouveaux consommateurs, offrent de grandes possibilités à un pays qui n'est pas spécialisé dans les biens d'équipement mais dont les produits sont mondialement perçus comme synonymes d'un certain art de vivre. Dans le même temps cependant, l'accès au savoir de la fraction supérieure de ces mêmes classes moyennes vient souligner que nos positions dans les industries intensives en savoir et en technologie ne bénéficient d'aucune protection naturelle.

L'Europe dans dix ans

Depuis un demi-siècle, la construction européenne a été un facteur structurant de notre développement. Elle a fourni un cadre au sein duquel penser et construire notre propre avenir. Quand bien même ce cadre n'était pas toujours exactement celui que nous aurions souhaité, il offrait alors l'immense avantage d'être stable et prévisible. Libéralisation des échanges, standardisation des normes, ouverture à la concurrence, désinflation, intégration des pays de l'ex-bloc de l'Est, euro : à chaque fois l'appartenance à l'Union a fixé les grands choix. À chaque fois l'Union européenne a rassuré parce qu'elle apparaissait capable de gérer ces évolutions sans mettre en cause

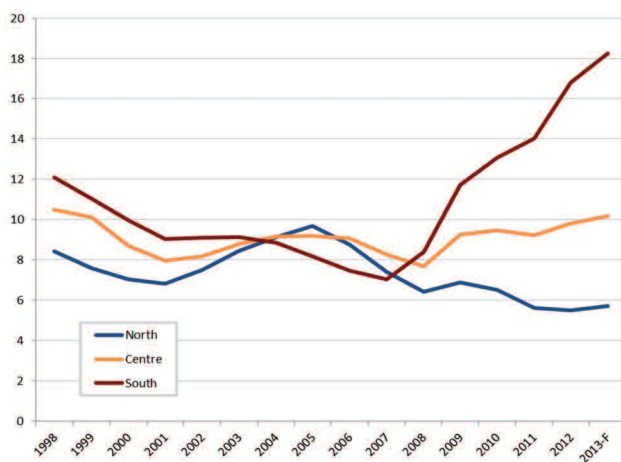
13. Voir les données compilées par Freedom House.

nos modèles sociaux. À horizon de dix ans, cependant, elle n'apparaît ni comme un môle de stabilité ni comme un bouclier. Économiquement, monétairement, politiquement et socialement, elle est devenue un facteur d'incertitude.

Trois incertitudes pour l'Europe

L'incertitude est d'abord économique. Collectivement, l'Europe paye le prix d'une croissance déséquilibrée au cours de la décennie 2000, d'une gestion hésitante du choc de 2008, et des attermoissements auxquels la crise de la zone euro a donné lieu. Nonobstant le redressement conjoncturel qui se dessine, le PIB par tête de la zone euro ne retrouvera sans doute qu'en 2016 son niveau de 2007¹⁴. Cette décennie perdue aura fait reculer de trois points sa part dans le PIB mondial¹⁵. Qui plus est, la zone est aujourd'hui divisée entre pays prospères et pays en crise. Dans les premiers, Allemagne en tête, le chômage est peu ou prou à son plus bas niveau depuis trente ans. Dans les seconds, en Espagne notamment, il dépasse ses maxima historiques (Graphique 4). Entre ces deux moitiés, le douloureux processus de rééquilibrage économique entamé en 2008-2009 est à l'œuvre, mais dans les pays en crise la cote d'alerte sociale est atteinte. Il est clair que ce processus continuera à marquer la décennie à venir. Ce qu'on ne sait pas, c'est quels chemins il empruntera. À côté des scénarios de redressement graduel, des évolutions plus brutales peuvent aussi être imaginées.

GRAPHIQUE 4 : TAUX DE CHÔMAGE AU SEIN DE LA ZONE EURO, 1998-2013



Source : Bruegel sur base de données Commission européenne (prévisions pour 2013). La distribution en trois groupes est fondée sur des critères économiques. Le Centre se compose de la Belgique et de la France. L'Irlande est classée au Sud.

L'incertitude sur l'avenir de la zone euro tient aussi à son degré d'intégration. En réponse à la crise qui s'est déclenchée en 2010, une série d'initiatives systémiques ont été prises : renforcement de la surveillance budgétaire et macroéconomique, création d'un mécanisme d'assistance mutuelle, définition des conditions d'intervention de la banque centrale, mise en chantier de l'union bancaire. Ces initiatives ont commencé à dessiner une zone euro plus intégrée au sein de laquelle la solidarité entre États sera plus forte.

Cette mutation n'est cependant pas achevée. Non seulement il n'y a pas encore accord sur le degré de partage du risque qu'implique une union bancaire, mais les discussions sur les autres dimensions de l'intégration de la zone euro – budget propre, socle commun d'assurance-chômage, mutualisation partielle des dettes, initiatives fiscales, création d'un Trésor européen – ont été à peine entamées. L'Allemagne et la France, notamment, n'ont pas encore déterminé si elles peuvent s'entendre sur un compromis associant partage des risques et partage de souveraineté. Enfin, la zone euro n'a pas retrouvé la capacité de s'affirmer face aux géants chinois et américain.

La troisième incertitude touche non à la zone euro mais à l'Union dans son ensemble. En dépit du succès de l'élargissement en 2004, les dix dernières années ont été marquées par une stagnation, voire un recul de l'entreprise européenne. La ratification du Traité de Lisbonne n'a pas effacé l'échec de la tentative constitutionnelle et les erreurs dans la gestion de la crise ont contribué dans les opinions à une désillusion croissante à l'égard de l'Union. L'apparition de spéculations sur une sortie du Royaume-Uni vient accroître le sentiment que la palette des futurs possibles de l'Union est aujourd'hui plus ouverte qu'elle ne l'a été depuis des décennies. Quant à la dimension sociale, elle ne fait consensus ni dans son contenu ni sur la nécessité de son intégration au projet européen. Dans un contexte de difficultés persistantes, cette incertitude alimente les doutes sur la finalité et la légitimité de la construction européenne.

Nos responsabilités

Cette configuration est inconfortable pour la France, où la question européenne est source de clivage. Non sans raison d'ailleurs, toute une partie de l'opinion attribue la responsabilité de la situation économique et sociale à l'Union européenne. Les Français sont conscients de la gravité de cette situation, convaincus qu'y remédier nécessite des efforts, et rétifs à l'aventure. Mais ils sont aussi devenus

14. Source : Commission européenne, base de données AMECO.

15. De près de 16 % en 2007 à près de 13 % en 2014. Source : FMI, WEO database.

méfiant à l'égard des initiatives communautaires et de la logique de l'intégration cumulative. Cet état d'esprit national n'invite pas à l'audace.

L'état de l'Europe ne permet cependant pas de programmer une pause dans les initiatives. Le statu quo est tentant, refuser les réformes susceptibles de faire gagner la zone euro en résilience nous mettrait en risque. Les tensions financières persistent et pourraient demain connaître une nouvelle flambée. Rejeter des avancées dans la gouvernance européenne nous priverait parallèlement d'un moyen essentiel de peser sur les orientations globales. Le reste du monde n'est d'ailleurs pas disposé à ralentir au motif que nous aurions du mal à suivre son rythme.

Une responsabilité particulièrement lourde pèse ainsi sur notre pays. Pour la première fois depuis la signature du Traité de Rome, la possibilité d'un délitement de l'édifice européen ne peut être écartée. Pour la première fois aussi, l'hypothèse d'une Europe déséquilibrée parce que trop dominée par la vision des pays du Nord doit être prise au sérieux. L'attitude de la France, sa capacité à sortir de l'ambivalence qui la travaille et parfois la paralyse, son sens de l'initiative, la cohérence entre sa politique intérieure et sa politique européenne et la qualité de son dialogue avec l'Allemagne contribueront de manière décisive à déterminer le cours des choses dans les années à venir. Il faut se préparer à un possible durcissement des choix entre intégration poussée, y compris sur le plan politique, et désagrégation, avec le cortège de troubles que celle-ci entraînerait nécessairement.

La France dans dix ans

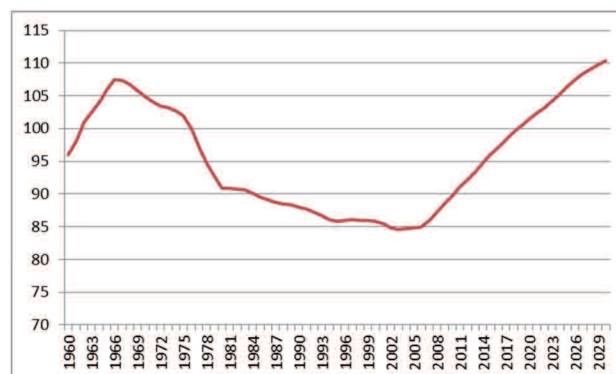
La France dans dix ans comptera 67 millions d'habitants¹⁶. Elle sera à coup sûr plus vieille, plus petite et moins riche – en termes absolus dans le premier cas, et relatifs dans les deux autres. Ce n'est pas nécessairement une aussi mauvaise nouvelle qu'il y paraît, car elle sera aussi mieux formée, excellentement équipée et potentiellement attractive. Quant aux Français, ils seront plus divers et plus autonomes, ce qui ne veut pas dire désocialisés.

Une France plus vieille

La France sera d'abord *plus vieille*. En dépit d'une démographie plus dynamique que celle de ses voisins, elle va connaître au cours de la prochaine décennie un vieillissement d'autant plus rapide que les générations du *baby-boom* finiront de sortir de la vie active. Cette évolution aura notamment pour conséquence une vive remontée de

la proportion d'inactifs dans la population totale. Le rapport du nombre d'inactifs (enfants et seniors) au nombre d'actifs, qui avait baissé jusqu'en 2003 parce que la diminution relative du nombre des plus jeunes l'emportait sur l'augmentation du nombre des plus vieux, a amorcé en 2007 une remontée rapide (Graphique 5). En 2023, il aura retrouvé son niveau des années 1960, mais les aînés se seront substitués aux enfants.

GRAPHIQUE 5 : TAUX DE DÉPENDANCE ÉCONOMIQUE, 1960-2030



Lecture : le taux de dépendance économique est le ratio entre population d'âge inactif et population d'âge actif.

Source : Insee, projections démographiques

Le vieillissement de la population aura, évidemment, des conséquences sur les revenus. À comportements d'activité inchangés et taux de remplacement des retraites constant, il impliquerait une hausse très sensible des prélèvements (sur les actifs, les retraités ou les entreprises). L'Insee projette cependant une progression de deux points du taux d'activité des 15-69 ans entre 2013 et 2023, notamment sous l'effet des réformes des retraites. En résulteront une poursuite de la croissance du nombre d'actifs et une moindre ponction sur leur revenu¹⁷.

Le vieillissement représentera aussi un défi pour notre système sanitaire. Les besoins en personnel d'accompagnement seront importants et nécessiteront un développement qualitatif et quantitatif de l'offre de services médicosociaux, de services à la personne, et en gérontechnologies.

Une France plus petite et moins riche

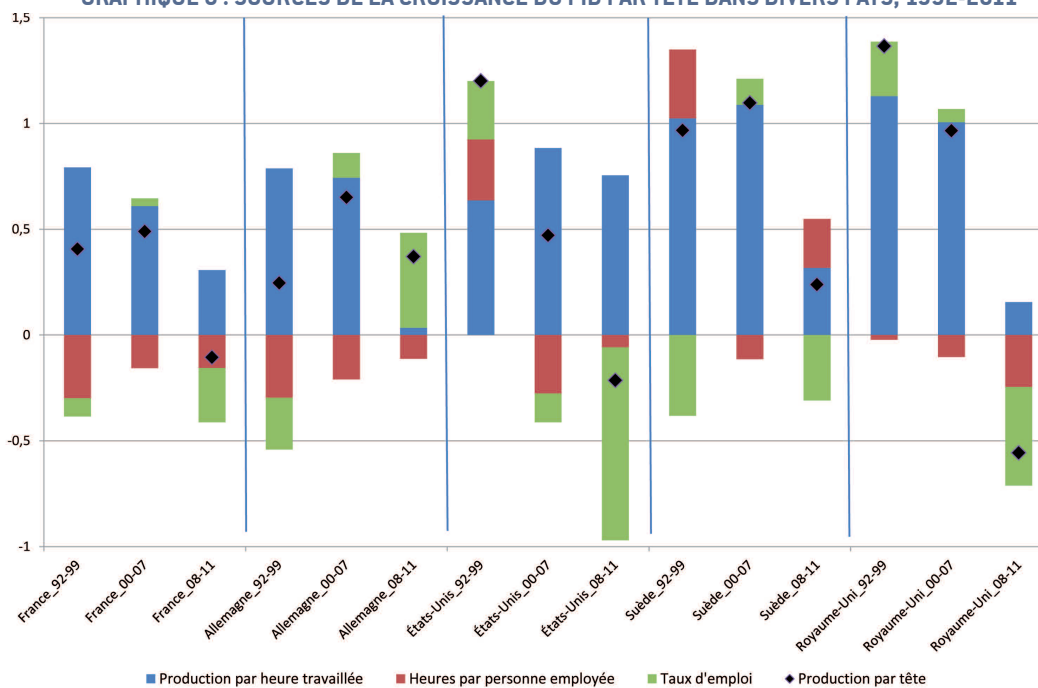
La France sera ensuite relativement *plus petite et moins riche*. Démographiquement, mais surtout économiquement, elle pèsera sensiblement moins dans dix ans qu'il y a dix ans.

Principalement du fait de la crise financière et de celle de la zone euro, notre croissance a été exceptionnellement faible au cours de la dernière décennie : le PIB par tête n'aura progressé que de quelque 3 % entre 2003 et 2013.

16. Insee, projections de population, décembre 2010.

17. Insee, projections de population active, avril 2011.

GRAPHIQUE 6 : SOURCES DE LA CROISSANCE DU PIB PAR TÊTE DANS DIVERS PAYS, 1992-2011



Source : données Fred (Réserve fédérale de Saint-Louis), calculs CGSP

C'est largement la conséquence du choc sur la demande qui a frappé en 2008, mais c'est aussi l'effet d'un ralentissement des gains de productivité, lui-même conséquence d'un moindre investissement et d'un freinage des processus de réorganisation productive à l'intérieur des entreprises et dans la concurrence entre elles. Ce phénomène est commun à la plupart des pays européens, les États-Unis se distinguant quant à eux par une poursuite des gains de productivité (Graphique 6).

Il est permis d'être plus optimiste pour l'avenir. Certes, beaucoup du terrain perdu dans la crise ne sera pas rattrapé. Mais si le climat est suffisamment favorable au développement des entreprises, les gains de productivité devraient pouvoir reprendre à un rythme plus soutenu et permettre, sans compromettre la rentabilité des investissements, une reprise de la progression du pouvoir d'achat. Contrairement aux États-Unis, qui commencent à faire face, temporairement au moins, à un ralentissement des gains d'efficacité procurés par les technologies de l'information et de la communication, l'économie française comme celle d'autres pays européens pourrait paradoxalement bénéficier de son retard dans l'adoption de ces technologies : dans les dix ans qui viennent, elle devrait continuer à pouvoir surfer sur la vague d'innova-

tion des années 2000 qu'elle n'a pas fini de s'approprier, en attendant la suivante, celle des puces 3D et des biochips¹⁸. La France dispose par ailleurs d'importantes réserves de croissance en raison du niveau de son sous-emploi et de la persistance de réglementations anti-concurrentielles dont la levée pourrait induire des gains de productivité substantiels.

Pour concrétiser cette promesse, il faudra favoriser l'activité, l'acquisition de compétences, l'innovation, le renouvellement du tissu productif et l'investissement, et aussi faire preuve de doigté dans la gestion de la demande. Même s'il ne serait pas prudent, dans un contexte aussi incertain que celui que nous connaissons, d'anticiper des rythmes de croissance supérieurs à ceux qui sont retenus pour les projections à moyen terme (sur les cinq prochaines années 1,5 % de croissance potentielle, plus environ un demi-point par an provenant de la réduction de l'écart de production, soit 2 % au total), il faut savoir qu'il n'y a pas là une limite infranchissable et qu'il n'est pas illégitime d'espérer un rythme plus rapide. Avant nous, d'autres pays avancés sont parvenus, en conduisant des réformes économiques d'ampleur, à relever leur rythme de croissance potentielle de l'ordre de 0,5 point par an en moyenne, et à mobiliser ces virtualités.

18. Gilbert Cette (2013), conférence présidentielle à l'AFSE, juin.

A contrario, il suffit de regarder autour de nous pour voir à quel point la combinaison d'une stagnation de la demande et d'une persistance des obstacles au développement de l'offre peut aboutir à un étouffement complet de la croissance. Il y a quinze ans, l'Allemagne et l'Italie avaient, à 10 % près, le même PIB par tête. Depuis, celui de l'Italie n'a pas progressé, celui de l'Allemagne a augmenté de 20 %, et la seconde est d'un tiers plus riche que la première. La France ne peut se considérer à l'abri du risque d'un scénario à l'italienne.

Sous l'hypothèse d'un redressement de la croissance, notre part dans le PIB global devrait diminuer moins vite au cours des années à venir que dans la période 2003-2013, mais la diminution est inéluctable. La France devrait ainsi représenter en 2023 un peu moins de 3 % du PIB mondial. Elle fera toujours partie des pays riches, mais son revenu réel par tête s'élèvera à deux fois le revenu mondial, contre près de trois fois il y a dix ans (Tableau 2). Économiquement, elle pèsera à peu près autant que le Canada ou l'Espagne en 1980. Devenue relativement plus petite au sein d'un monde devenu plus grand, son poids relatif sera de deux à trois fois inférieur à ce qu'il était voici trente ans.

**TABLEAU 2 : PARTS DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE
DANS LE MONDE : 2003, 2013, 2023**

	2003	2013	2023
Part de la France :			
- dans la population mondiale (%)	0,97	0,92	0,87
- dans le PIB mondial (%)	4,0	3,1	2,7
PIB par tête de la France / PIB par tête mondial (ratio)	2,7	2,2	1,9

Source : OCDE, projections à long terme. Le PIB et le PIB par tête sont exprimés en parité de pouvoir d'achat

Ces tendances, qui sont entachées d'une assez faible incertitude, peuvent nourrir un certain déclinisme. À tort :

- tous les pays avancés et nombre de pays émergents connaissent un vieillissement rapide et, en comparaison de beaucoup d'autres, la France est avantagée par une meilleure natalité. Au demeurant, l'allongement de la durée de vie ne doit pas être vu comme un handicap économique, il pourra au contraire être source de croissance pour les pays qui sauront s'organiser pour y faire face et se saisir des opportunités de ce qu'on appelle la *silver economy* ;
- la baisse tendancielle de notre poids relatif emporte évidemment des conséquences dans le jeu des puissances, mais au moins dans une économie globale pacifiée et ouverte, un pays relativement plus petit n'a pas de raison d'être moins prospère. Cela fait longtemps que l'histoire économique dément les théories

qui assimilent puissance et richesse. Au contraire, beaucoup de petits pays, y compris européens, ont connu des succès éclatants ;

- une taille relative plus faible implique quasi mécaniquement une spécialisation productive plus étroite, sur laquelle se concentre l'avantage comparatif. La France des années 1980 était assez peu spécialisée. Inévitablement, celle des années 2020 le sera bien davantage ;
- comme cela a déjà été dit, le développement de nos partenaires du monde émergent les conduira de plus en plus à venir nous concurrencer sur les productions intensives en capital humain. Il n'y aura plus de chasses gardées. Mais dans le même temps, ces pays seront, de plus en plus, des clients, et ils seront demandeurs de produits et de services pour lesquels la France dispose d'un avantage comparatif.

Une France mieux formée, excellentement équipée et potentiellement attractive

Parallèlement, la France sera *plus et mieux formée*. Avec la substitution de générations nouvelles aux cohortes antérieures à l'allongement de la scolarisation, la population active aura gagné en qualification moyenne. Le retard français en matière de formation de la population active, qui a lourdement pesé au cours des dernières décennies, cessera ainsi de se faire sentir, tandis que la progression rapide du niveau moyen de qualification dans les pays émergents n'aura pas encore touché l'ensemble de la population active¹⁹. Il faut en effet bien comprendre que le "capital humain" a le caractère d'un stock : la qualification moyenne de la main-d'œuvre est le résultat d'efforts poursuivis sur plusieurs décennies. Dans dix ans, la France sera mieux formée qu'elle ne l'a jamais été dans l'époque moderne en comparaison des États-Unis, et elle sera encore très riche en capital humain vis-à-vis des pays émergents.

La France sera ensuite *excellentement équipée*. Ici encore, il faut raisonner en stock. Selon le World Economic Forum, notre pays se classe cinquième sur 144 pour la qualité des infrastructures (routes, chemins de fer, ports, transport aérien, télécoms – on pourrait y ajouter la qualité du système de santé, qui est aussi facteur de compétitivité). Cet atout est certainement temporaire, au vu de l'effort d'investissement des pays émergents. Il est hélas moins net pour les infrastructures numériques que pour les infrastructures classiques : de ce point de vue, la France n'est pas dans le peloton de tête des pays avancés. Mais

19. En 2011, la France se classait 22^e sur 38 pays sélectionnés par l'OCDE pour la part de la population des 55-64 ans ayant atteint le niveau universitaire, mais elle était 12^e en ce qui concernait les 25-34 ans. Voir OCDE, Factbook 2011.

dans l'ensemble, notre niveau d'équipement restera un avantage important à horizon de dix ans.

Enfin, la France dispose d'atouts exceptionnels pour être un pays remarquablement *attractif pour les investissements étrangers*. Si elle sait en jouer, sa situation géographique, ses infrastructures matérielles et techniques, la qualité de ses services publics, le cadre urbain et culturel qu'elle offre, ses modes de vie en feront un territoire de choix pour l'implantation d'entreprises intensives en matière grise et conscientes de ce que la qualité de vie de leurs employés est un facteur de productivité et de compétitivité.

Une France plus urbaine

L'urbanisation du territoire français devrait se poursuivre. Les grandes villes et aires métropolitaines sont des sources importantes de richesses, d'emploi, et de gains de productivité grâce aux effets d'agglomération et à la concentration des facteurs de production et d'innovation. Elles sont attractives tant pour les activités économiques que pour la population. Les villes permettent par exemple les économies d'agglomération en concentrant les ressources humaines, les entreprises (industrie, commerce, etc.), et les pôles de financement, d'information et de savoir. Elles attirent les jeunes et la main-d'œuvre hautement qualifiée grâce à leur offre culturelle et à leurs réseaux d'universités et de grandes écoles. Elles disposent également d'infrastructures et de réseaux de transports et télécommunications sophistiqués et attractifs.

Si certains ont récemment parlé d'une tendance probable vers un dépeuplement des grandes agglomérations au profit d'un retour vers les campagnes, cette idée a désormais vécu. Les grandes villes, si elles savent gérer leur développement, resteront hautement attractives pour la population du fait de leurs atouts en termes d'emploi, de services et de loisirs.

Cependant, la nature de cette urbanisation a sensiblement évolué durant la dernière décennie et pourrait continuer dans cette voie. Certes, en dix ans, la superficie de l'espace urbain a progressé de 19 %, les villes françaises abritant désormais 77,5 % de la population. Néanmoins, cet accroissement s'explique davantage par la périurbanisation que par la densification : de 2006 à 2010, les communes de moins de 5 000 habitants, qui n'abritent que 40 % de la population, ont gagné près d'un million d'habitants, ce qui représente près de 70 % de la croissance démographique française. On compte aujourd'hui

400 habitants au kilomètre carré en moyenne dans l'espace urbain, contre 600 jusqu'en 1962²⁰.

Cet étalement des villes est source de dégradation de l'environnement en raison de l'artificialisation des sols (réduction de la biodiversité, pollution des eaux, etc.) et de la congestion des réseaux de transport (dépassement régulier des seuils de concentration de particules fines dans l'air, etc.). Socialement, il est source d'anomie et de dissociation entre les habitants des centres urbains, qui appartiennent souvent aux couches aisées, et les couches sociales paupérisées de la zone périurbaine, avec pour conséquence un fractionnement des comportements et des choix électoraux. Or cette tendance n'est pas inéluctable : le développement des transports collectifs, une modernisation de l'organisation administrative et l'adaptation de la fiscalité locale aux nouvelles réalités urbaines et sociales pourraient endiguer ce phénomène et contribuer à la densification des populations et des activités.

Les mutations de l'emploi et du travail

Faute d'avoir vigoureusement progressé vers le plein emploi au cours de la période de croissance, la France a vu le choc des années 2008-2013 amener le chômage à un niveau qui, pour demeurer inférieur à celui du milieu des années 1990 et à celui que connaît l'Europe du Sud, n'en est pas moins alarmant. Sa réduction dans les dix années qui viennent dépendra de notre capacité à engager une dynamique de croissance et à améliorer le fonctionnement de notre marché du travail. Le fait que plusieurs de nos voisins, dont l'Allemagne, soient actuellement proches du plein emploi, est là pour rappeler que notre chômage n'est le produit d'aucune fatalité technologique ou économique.

Dans dix ans, cadres et professions intermédiaires représenteront plus de 40 % des actifs, contre 35 % en 2000 et 30 % en 1990²¹. C'est, en à peine plus d'une génération, une mutation sociologique de première ampleur. Mais la montée en gamme des emplois ne sera pas uniforme : en France comme dans les autres économies avancées, la proportion des postes d'ouvriers et d'employés qualifiés sera probablement en baisse, tandis que la part des emplois les moins qualifiés devrait se maintenir, soutenue par la demande de services à la personne ou le secteur du tourisme. Cette évolution tendra à induire une certaine polarisation des emplois en haut et en bas de l'échelle des qualifications et risque donc de conduire

20. François Clanché et Odile Rascol (2011), "Le découpage en unités urbaines de 2010", *Insee Première*, août.

21. Source : CGSP, *Prospective des métiers et des qualifications (PMQ)*, à paraître.

à une société “en sablier”²². Il faudra faire des efforts pour empêcher que le dualisme de la demande de travail induise un dualisme social permanent et l’enfermement d’une partie de la population au travail dans des emplois instables et sans qualités. Ce sera tout l’enjeu des politiques de revalorisation des emplois, de formation, d’accompagnement des transitions et de fluidification du marché du travail.

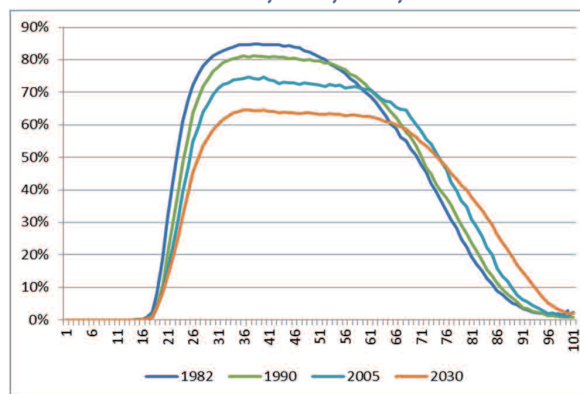
Une autre évolution sensible de la main-d’œuvre est sa féminisation qui se poursuivra sous l’effet de la hausse du taux d’activité des femmes, de la tertiarisation des emplois (dont une partie est très féminisée, à l’instar des services à la personne), et de la meilleure réussite scolaire des filles, qui accentuera leur présence parmi les professions les plus qualifiées. Au total, les femmes pourraient occuper près de la moitié des emplois, une proportion supérieure à leur part dans la population active. Cette évolution pourrait conduire à une inversion de la hiérarchie traditionnelle des taux de chômage entre hommes et femmes.

Des Français plus autonomes

Les changements affecteront aussi les structures familiales : en ce domaine, tous les indicateurs amènent à anticiper que la spectaculaire transformation à l’œuvre depuis trente ans se poursuivra dans la décennie à venir, avec l’augmentation du nombre des divorces, des unions libres et des familles monoparentales.

L’Insee projette une poursuite de la baisse de la taille des ménages (de 2,6 personnes par ménage en 1990 à 2,1 en 2025, ce qui se traduira par une hausse de la demande de logements, et posera aussi la question du soutien aux populations fragilisées et paupérisées par ces évolutions, au premier rang desquelles les femmes et les enfants. En 2009, 21 % des enfants vivaient dans une famille monoparentale, quand ils n’étaient que 17 % dix ans plus tôt. Sur longue période, la baisse de la cohabitation au sein des couples est une tendance lourde : en 1982, près de 85 % des femmes de 40 ans vivaient en couple, elles ne seront que 64 % en 2030 (Graphique 7)²³.

GRAPHIQUE 7 : PROPORTION DE FEMMES VIVANT EN COUPLE SELON L'ÂGE, 1982, 1990, 2005 ET 2030



Source : Insee

Il faut se garder des généralisations car les structures familiales de la France ne sont pas homogènes d’un bout à l’autre du territoire²⁴. Sociologiquement, le mouvement vers une société d’individus valorisant l’autonomie de leurs choix est cependant appelé à se poursuivre. Ces individus ne seront pas pour autant désocialisés : les enquêtes montrent un attachement persistant des Français à la famille – même et surtout si celle-ci n’est plus celle de jadis – et au travail, qui demeure chez nous plus encore qu’ailleurs la modalité centrale de définition de l’identité individuelle, d’intégration et de reconnaissance sociale.

Cette société transformée réclamera inévitablement une évolution de ses relations à l’État et aux institutions sociales : elle s’éloignera sans doute du paternalisme pour mettre de plus en plus l’accent sur l’accès aux services publics qui sera vu comme un support de l’autonomie individuelle.

TROIS CHOIX COLLECTIFS

Le paysage qui vient d’être brossé à grands traits indique l’ampleur des défis que nous allons devoir affronter dans les dix ans à venir. Il met en lumière une série de risques. Mais il suggère que la France dispose d’atouts considérables et que la période qui s’ouvre pourrait à certains égards présenter plus d’opportunités que celle dont nous sortons.

22. David H. Autor et David Dorn [2009], “The growth of low skill service jobs and the polarization of the U.S. labor market”, *NBER Working Papers*, n° 15150, National Bureau of Economic Research, Inc., juillet.

23. Source : Insee, projections de ménages pour la France métropolitaine à l’horizon 2030. Voir Alain Jacquot [2006], “Des ménages toujours plus petits”, *Insee Première*, n° 1106, octobre.

24. Voir Hervé Le Bras et Emmanuel Todd [2013], *Le Mystère français*, Paris, Seuil.

Pour tirer parti de ce potentiel et nous renforcer, il importe cependant que nous soyons capables de clarté et de stabilité dans nos choix collectifs. Or la société française est hésitante, ambivalente ou divisée sur plusieurs choix essentiels. Elle éprouve de grandes difficultés à délibérer de ces choix, à forger des consensus et à construire en son sein des compromis créatifs sur lesquels fonder une action durable. Trois de ces choix sont particulièrement décisifs. Ils portent sur l'insertion dans la mondialisation, le modèle pour l'égalité et la vision du progrès.

Quelle insertion dans la mondialisation ?

Les Français, c'est bien connu, perçoivent avant tout la mondialisation comme une menace pour leurs emplois et leur mode de vie. Ils sont souvent nostalgiques du monde d'hier, et rêvent parfois de se soustraire à celui d'aujourd'hui.

Une insertion internationale disputée

Ces interrogations et ces doutes sont compréhensibles. La mondialisation a induit d'importants gains de pouvoir d'achat mais elle a été, et demeure, un processus rapide, brutal, souvent injuste. On ne peut que comprendre l'amertume des salariés des entreprises menacées ou défaits par la concurrence internationale et celle des élus des villes sinistrées par les fléaux industriels. Le choix qui s'offre à nous n'est cependant pas de dire oui ou non à la mondialisation. Quand bien même nous pourrions restreindre échanges et flux de capitaux, cela n'arrêterait ni l'appropriation de la technologie par les pays émergents, ni leur progrès sur les marchés mondiaux. Et il serait paradoxal qu'un pays qui place encore huit de ses entreprises parmi les cent premières mondiales (contre neuf pour l'Allemagne et quatre pour l'Italie) renonce à tirer parti d'un tel atout²⁵. Ce qu'il nous faut fixer, ce sont la manière dont nous voulons nous insérer dans le plus important processus économique de notre époque et la direction dans laquelle nous pouvons contribuer à l'infléchir.

La mondialisation est d'abord affaire d'échanges. À cet égard, le diagnostic sur la compétitivité et l'insertion internationale de l'économie française a été formulé il y a moins d'un an par le rapport Gallois²⁶. En dépit des mesures prises, notamment du CICE (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi), il reste pour l'essentiel d'actualité : dans l'échange international, le décrochage français est avéré ; même si les championnes du CAC 40

affichent des profits élevés et distribuent de confortables dividendes (souvent, d'ailleurs, grâce à leurs activités hors de nos frontières), la plupart des entreprises industrielles souffrent d'une rentabilité trop faible, qui les empêche d'investir suffisamment dans l'innovation et la qualité, et les condamne à une compétition par les prix souvent dévastatrice ; le tissu productif est marqué par le faible dynamisme de la démographie des firmes et, spécifiquement, par l'insuffisance numérique des entreprises intermédiaires ; enfin, l'écosystème national ne favorise ni l'orientation des ressources – financements et talents – vers les entreprises insérées dans la concurrence internationale, ni le développement des entreprises à potentiel.

Notre problème n'est pas que nous manquons de grands exportateurs. Il n'est pas non plus que nous importons trop et ne consommons pas assez français. Notre performance extérieure est, au contraire, le reflet d'une difficulté à faire grandir nos entreprises et d'une insuffisante insertion dans les chaînes de valeur internationales. Deux indicateurs en attestent :

- ce ne sont pas les nations qui exportent, mais leurs entreprises. En France, une sur vingt est présente sur le marché international, contre plus d'une sur dix en Allemagne. Cet écart est largement le reflet d'une plus faible densité en entreprises de taille intermédiaire. Pour trop de firmes, l'exportation est en outre une activité intermittente : chaque année, un tiers d'entre elles se replie sur le marché intérieur²⁷. Qui plus est, le nombre d'exportateurs a sensiblement diminué depuis dix ans : ils étaient moins de 120 000 en 2012, contre plus de 130 000 en 2002²⁸. Or les entreprises exportatrices sont, dans tous les pays, les plus productives, les plus innovantes et celles qui emploient le plus de salariés qualifiés ;
- les exportations allemandes sont l'objet de toutes les attentions, mais les importations le sont moins. De 2000 à 2012, ces dernières ont progressé de près de 80 %, quand les nôtres n'augmentaient que de moitié²⁹. Cet écart, qui s'est creusé en dépit d'une demande intérieure beaucoup plus dynamique de ce côté-ci du Rhin, témoigne d'une insertion inégale dans les chaînes de valeur internationales. L'Allemagne a beaucoup plus délocalisé que nous, achète bien davantage, vend bien davantage, et au total exporte une fraction sensiblement plus importante de sa valeur ajoutée.

25. Source : classement Fortune 500.

26. Louis Gallois (2012), *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, rapport remis au Premier ministre, novembre.

27. Voir Raphaël Cancé (2009), "L'appareil exportateur français : une réalité plurielle", *Trésor-Éco*, n° 54.

28. Source : Douanes.

29. Source : Commission européenne, base de données AMECO.

La question industrielle

Redresser une situation aussi clairement dégradée sera nécessairement une œuvre de longue haleine. L'effort devra combiner mesures horizontales et initiatives sectorielles. La nature de ces dernières, que le gouvernement a choisi de structurer selon une logique de filières, devra évidemment être choisie au cas par cas.

Fort heureusement, le consensus sur la politique industrielle est aujourd'hui plus grand qu'il y a dix ou vingt ans, quand les tenants des mesures horizontales et les avocats des politiques sectorielles s'opposaient frontalement.

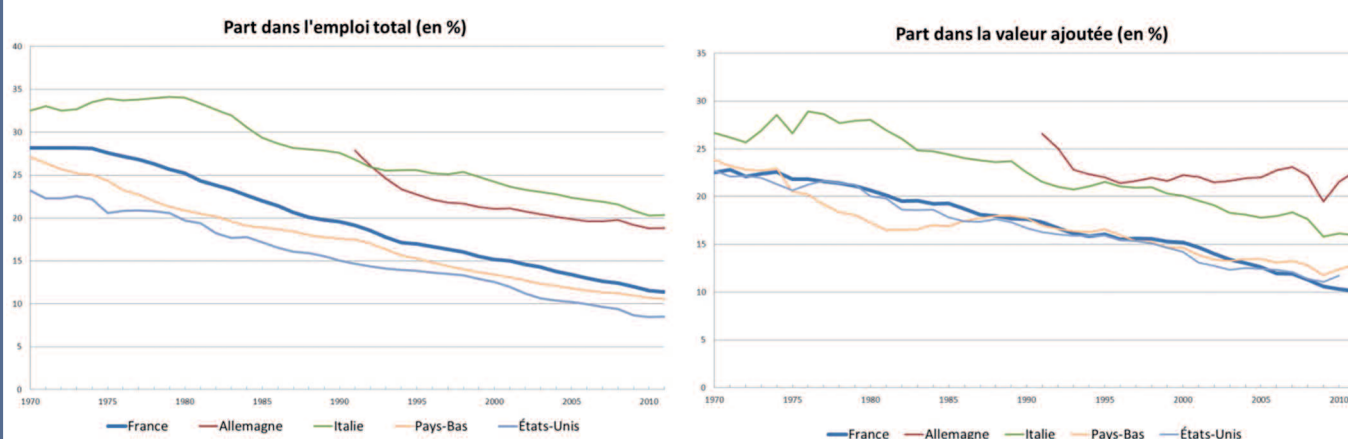
Il serait cependant insuffisant de s'en tenir à ce constat rassurant. Le partage du revenu entre les secteurs abrités de la concurrence internationale et les secteurs qui y sont exposés demeure par trop défavorable à ces derniers ; notre pays reste, ensuite, trop hésitant quant à l'intensité de son ouverture internationale, ses avantages comparatifs et le type de spécialisation qu'il entend favoriser.

Contrairement aux idées reçues, la France ne se caractérise pas par une baisse particulièrement rapide de l'emploi industriel. La même tendance, largement attribuable à la progression soutenue des gains de productivité et à l'externalisation d'un certain nombre de fonctions vers les services, affecte tous les pays avancés (Graphique 8). Ce qui distingue notre pays, ce sont d'une part une caracté-

ristique ancienne, le faible niveau des effectifs industriels, et d'autre part l'évolution défavorable de la valeur ajoutée au cours des années récentes. Cette évolution est elle-même la contrepartie d'une rentabilité médiocre et d'un mauvais positionnement de gamme dans l'échange international.

Cet état de fait est le résultat d'un choix collectif implicite : trop souvent, nous avons tenté de limiter notre engagement dans l'échange international ; trop systématiquement, nous avons privilégié les secteurs qui en sont abrités et défavorisé ceux qui y sont soumis. Ces derniers, à commencer par l'industrie, sont pris en étau entre les prix de leurs concurrents internationaux, ceux de leurs intrants – charges d'infrastructure, services, énergie –, et celui du travail. Ce dernier enregistre à la fois l'incidence des prélèvements publics et celui du coût de la vie, à commencer par le logement. En dépit des aides que consent l'État pour donner des bouffées d'oxygène à des secteurs ou des entreprises en difficulté, c'est cet étau qui comprime la valeur ajoutée dans les secteurs exposés et qui déprime la rentabilité industrielle. Les économistes désignent par taux de change interne le prix relatif du secteur des biens et services non échangés par rapport aux biens et services échangés sur le marché international. Tout porte à croire que son niveau constitue aujourd'hui encore un handicap pour le redressement productif.

GRAPHIQUE 8 : INDICATEURS DU POIDS DE L'INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE DANS L'ÉCONOMIE, 1970-2011



Source : Eurostat, calculs CGSP

Deux modèles d'internationalisation

À ce dilemme quantitatif se combine un autre, plus qualitatif. L'insertion internationale d'un pays, ses avantages comparatifs, sont le produit de la géographie et de l'histoire, mais aussi de choix, délibérés ou non. Il ne s'agit évidemment pas de suggérer que l'État déciderait de la spécialisation à la place des entreprises, mais les orientations publiques en matière d'immigration, d'enseignement et de recherche, d'équipement, d'organisation des services publics, de prix de l'énergie, de fiscalité ou de réglementation des marchés exercent une influence déterminante sur les décisions privées. En ce sens, la neutralité de l'État est une fiction, celui-ci mène toujours une politique industrielle implicite.

À cet égard la France hésite. Elle ne sait pas bien si elle se voit un avenir comme *puissance manufacturière*, à l'image de l'Allemagne et de ses propres ambitions passées, ou plutôt comme une *économie de création et de services*.

Chacune de ces orientations est concevable. Le Japon est probablement le meilleur exemple de la première : y coexistent d'une part une industrie très exportatrice, pour le développement de laquelle beaucoup d'efforts ont été et sont consentis, d'autre part un secteur de services qui demeure protégé. Cette organisation duale voit ainsi cohabiter des entreprises industrielles tournées vers les marchés internationaux et une société restée remarquablement insulaire. Le Royaume-Uni a pris la voie opposée, en misant sur les services échangeables, en particulier mais pas seulement financiers, et en s'attachant à faire venir des talents et des capitaux du monde entier. À l'image des États-Unis, où l'afflux d'immigrants qualifiés au cours des années 1990 et les innovations à l'origine desquelles ils ont été auraient accru le PIB par tête d'environ 2 %³⁰, il tente aujourd'hui d'attirer les meilleurs cerveaux dans ses universités et de s'imposer comme leader européen dans la compétition mondiale entre systèmes d'enseignement supérieur. La proportion d'étudiants étrangers dans les universités britanniques a ainsi doublé en moins de dix ans.

Ce que montre cette comparaison est qu'il y a, pour un pays avancé, plusieurs manières de s'insérer dans l'économie globale. Certes le Japon ne néglige pas Internet ni le Royaume-Uni l'industrie traditionnelle. Mais ces deux pays offrent deux images possibles de la direction à prendre.

Or nous ne savons pas bien dans quel sens aller. Tantôt nous nous voyons comme producteurs des objets de l'économie de demain, tantôt comme grands exportateurs de services ; en réalité nous sommes l'un et l'autre, puisque les services entrent pour environ la moitié dans le total de la valeur ajoutée exportée par l'économie française³¹. Nous nous voyons alternativement comme des inventeurs, et comme les détenteurs du secret d'un certain mode de vie que le monde nous envie. Nous plaçons successivement nos espoirs dans les productions traditionnelles et dans l'innovation radicale³². Cette ambivalence ne date d'ailleurs pas d'hier³³.

La question se pose d'autant plus que les prochaines décennies verront sans doute nombre de services évoluer vers une plus grande échangeabilité. La technologie pousse dans ce sens, mais aussi la mobilité des personnes ou l'appétit touristique des classes moyennes émergentes.

Refaire de la France une puissance manufacturière de premier plan impliquerait des choix lourds : il faudrait renforcer la part des savoirs pratiques dans le système de formation, maintenir le prix de l'énergie à un bas niveau, favoriser l'investissement et l'accompagnement financier des projets capitalistes, et de manière générale organiser, y compris par la fiscalité, un transfert massif de ressources en faveur de l'industrie. Il faudrait, au fond, retrouver l'inspiration et la discipline qui ont conduit aux succès industriels de l'après-guerre. Cela ne nécessiterait pas de changements structurels profonds, mais un effort conscient et très substantiel de modification du partage du revenu entre l'industrie et les secteurs abrités.

Fonder plutôt nos espoirs sur la création, l'innovation et les services échangeables demanderait sans doute moins d'efforts sur le partage du revenu, mais appellerait une transformation économique et sociale sensiblement plus profonde. Il faudrait mettre en œuvre une politique active d'appel aux talents du monde entier, intensifier la concurrence dans les services, et aussi moderniser à un rythme soutenu les services publics afin de prendre place dans la compétition internationale émergente en matière d'éducation et de santé. Il faudrait favoriser la concentration des activités créatrices autour de quelques pôles urbains d'envergure internationale. L'accent sur la création pourrait aussi s'accompagner d'une certaine tendance au creusement des inégalités au bénéfice des individus – Français ou étrangers – les mieux formés et les plus talentueux.

30. Voir Jennifer Hunt et Marjolaine Gauthier-Loiselle [2010], "How much does immigration boost innovation?", *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2(2), avril, p. 31-56.

31. Source : OMC [2013], *Trade in value added indicators: France*, mai. La proportion est de 40 % pour le Japon et de près de 60 % pour le Royaume-Uni.

32. Voir sur ce point la contribution d'Anne Lauvergeon.

33. Voir Jean-Louis Beffa [2012], *La France doit choisir*, Paris, Seuil, 285 p.

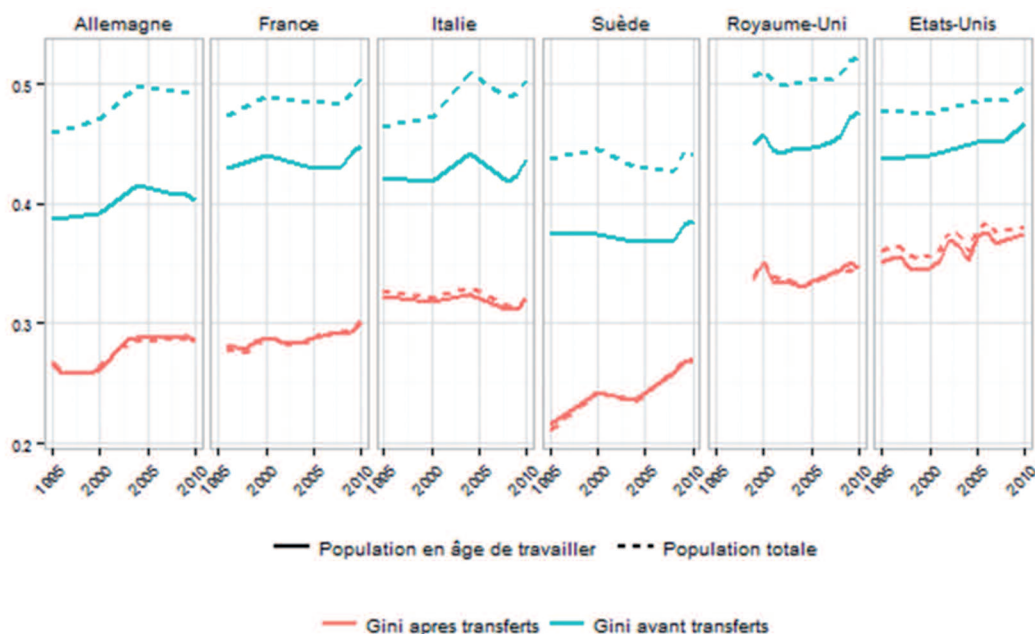
Aucun de ces deux choix n'est aisé à considérer. Aucun des deux, évidemment, ne s'imposera dans sa pureté : le redressement empruntera nécessairement un peu à l'un et à l'autre, voire à une combinaison originale entre l'un et l'autre. Mais les esquisser force à réfléchir sur les avenir productifs qui s'offrent à nous, à la manière dont nous pensons notre rôle dans la nouvelle économie mondialisée, et à la cohérence des choix publics qui orienteront notre économie. Quelle que soit l'orientation retenue, la société française ne peut plus continuer à se penser comme victime d'un monde qui se construirait à côté d'elle, malgré elle et sans elle.

Quel modèle pour l'égalité ?

Mieux que ses partenaires, la France a, depuis une vingtaine d'années, contenu la progression des inégalités de

revenus. Notre société est certes moins égalitaire que celles des pays scandinaves et, en phase avec les tendances mondiales, elle n'a pas échappé à un certain creusement des écarts de revenu en son sein, mais le constat s'impose : l'inégalité des revenus après impôts et transferts est moins prononcée que dans les pays anglo-saxons, et elle a moins augmenté qu'en Allemagne ou en Suède. Jusqu'au choc de 2008, le système socio-fiscal a joué son rôle de redistribution. En particulier, la part des très hauts revenus a moins augmenté et le système de transferts a, plus qu'ailleurs, limité le creusement des inégalités par le bas³⁴. Même si, en raison de la dégradation de la situation des ménages les plus vulnérables, il n'a pas suffi à empêcher le creusement des inégalités après 2008, le constat demeure pour l'essentiel valide (Graphique 9).

GRAPHIQUE 9 : COEFFICIENTS DE GINI, DIVERS PAYS, 1995-2010



Source : OCDE, calculs CGSP. Une hausse du coefficient indique un accroissement des inégalités de revenu

34. Sur le premier point voir Facundo Alvaredo, Anthony B. Atkinson, Thomas Piketty et Emmanuel Saez (2013), "The top 1 percent in international and historical perspective", *Journal of Economic Perspectives*, 27(3), Summer, p. 3-20. Sur le second, voir l'étude France de l'OCDE, mars 2013.

Les trois quarts des Français pensent néanmoins que la société est injuste, près de neuf sur dix estiment que les inégalités se sont creusées dans le passé, et huit sur dix s'attendent à ce qu'elles continuent de le faire³⁵. Cette perception provient certainement du fait que depuis une quinzaine d'années, la progression relative des plus hauts revenus a été forte. Mais aussi, le sentiment d'injustice ne concerne pas les seuls revenus. Les inégalités que l'opinion juge moins tolérables encore, mais qu'elle voit progresser, tiennent à l'accès au logement et aux soins. On peut y ajouter l'accès au savoir, à l'emploi et au numérique.

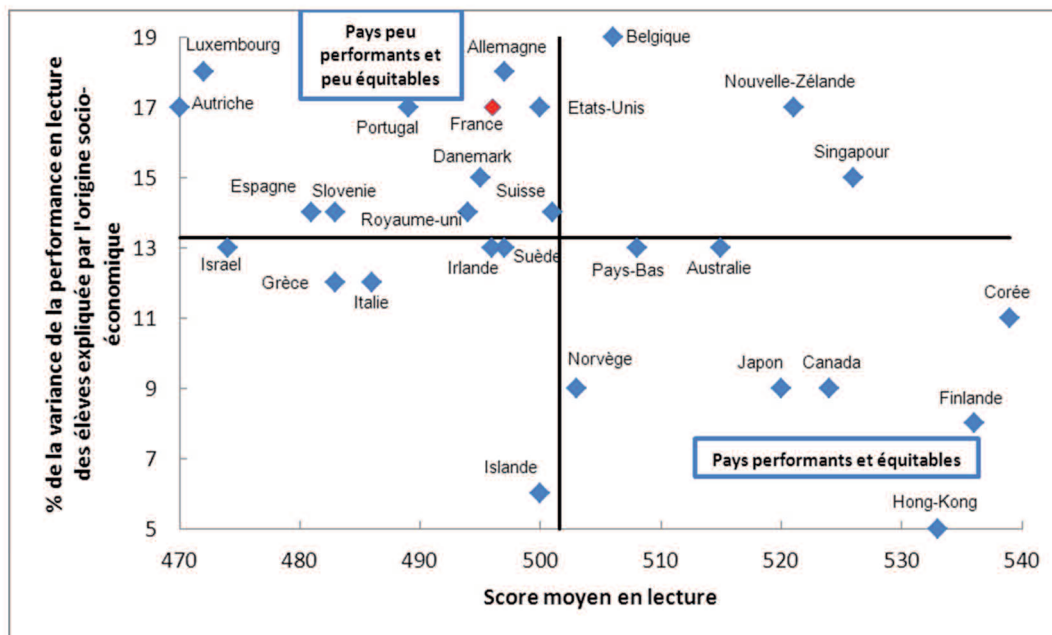
Force est de reconnaître que ce constat est fondé. La France a mieux réussi que d'autres sociétés à limiter l'inégalité des places, mais elle ne peut s'enorgueillir d'avoir progressé en matière d'égalité des possibles – ou, selon la formule d'Amartya Sen, des capacités. Au contraire, les indicateurs convergent pour montrer que :

- parmi les pays de l'OCDE, nous sommes l'un de ceux qui parviennent le moins à limiter l'incidence de l'origine socioéconomique et ethnique des parents sur la réussite scolaire (Graphique 10) ;
- en dépit d'efforts répétés, la ségrégation spatiale est un facteur déterminant de l'inégalité d'accès à l'éducation et à l'emploi ;

- la moitié des élèves de classes préparatoires sont des enfants de cadres supérieurs et professions libérales et un fils de cadre a douze fois plus de chance d'accéder à une grande école qu'un fils d'ouvrier³⁶ ;
- le fossé entre les jeunes diplômés et non diplômés grandit. Si l'entrée sur le marché du travail passe généralement par une phase de précarité, celle-ci dure beaucoup plus longtemps pour les seconds.

En dépit de sa passion pour l'égalité, la France est ainsi un pays où les déterminants socioéconomiques et ceux qui tiennent à l'origine nationale pèsent le plus sur le destin des individus, à l'école d'abord, et sur le marché du travail ensuite. Ce poids est même, malheureusement, de plus en plus lourd. Ce n'est pas affaire de moyens : les montants alloués à l'enseignement scolaire sont, en pourcentage du PIB, sensiblement les mêmes en France et dans les pays qui réussissent le mieux à corriger les inégalités sociales ; ceux qui sont consacrés à la politique de l'emploi sont, toujours en pourcentage du PIB, largement au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE. Ce qui est en question, ce sont plutôt l'efficacité de nos services publics et le fonctionnement de notre marché du travail.

GRAPHIQUE 10 : PERFORMANCES EN LECTURE À L'ÂGE DE 15 ANS ET INCIDENCE DU MILIEU SOCIOÉCONOMIQUE, 2009



Choix des pays : afin de comparer la France à des pays comparables, seuls les pays dont le PIB par habitant en 2010 est supérieur à 20 000 dollars ont été retenus, à l'exclusion des monarchies pétrolières dont les systèmes scolaires sont peu comparables.

Source : CGSP sur la base de données PISA (OCDE)

35. Source : DREES, suivi barométrique de l'opinion des Français.

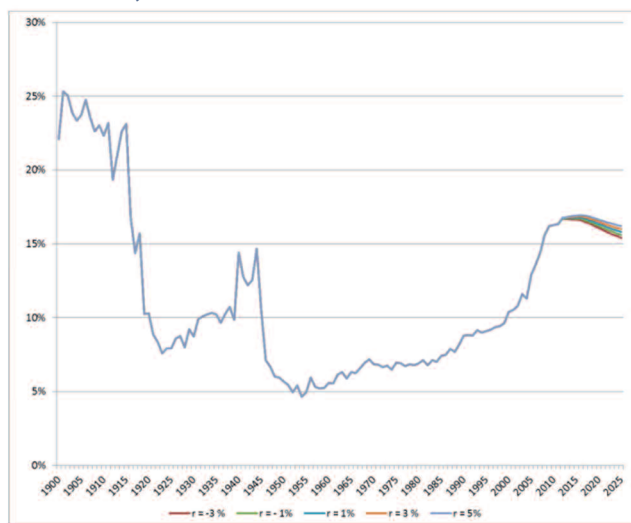
36. Exploitation CGSP des données de l'enquête Emploi de l'Insee. Le ratio était de 12,1 pour la génération 1949-1958, de 14,1 pour la génération 1959-1968 et de 11,7 pour la génération 1969-1978.

Faute de traiter les inégalités à la racine, nous nous efforçons d'en limiter l'incidence en prenant en charge les risques – sanitaires, de privation d'emploi, de perte de revenu, etc. – que celles-ci induisent. Le résultat est un modèle de réduction des inégalités plus coûteux et moins efficace que ceux qui mettent l'accent sur l'investissement social.

Ce n'est probablement pas un modèle soutenable. D'abord, bien évidemment, en raison du niveau atteint par la dépense publique : de ce point de vue, l'écart entre la France et les pays comparables s'explique largement par les dépenses de transfert. Mais aussi parce qu'il suscite des antagonismes entre ceux qui se sentent rejetés ou exclus par une société fermée et ceux qui apparaissent relativement privilégiés par elle. Il n'est pas certain qu'on puisse à la fois échouer à construire un vivre ensemble fondé sur l'intégration économique, sociale et politique, et maintenir le consentement à un système de transferts sociaux et fiscaux porteur d'un haut niveau de solidarité.

Dans les décennies à venir, ce modèle va devoir affronter une difficulté supplémentaire. Dans une économie où la croissance est faible, l'héritage pèse inévitablement d'un poids considérablement plus lourd que dans une économie en expansion, où les revenus du travail accumulés au fil d'une vie active tendent à le ravalier à un rôle secondaire. Même si la fiscalité réduit fortement le rendement du capital, la France des prochaines décennies se caractérisera par un ratio montant des héritages / revenu voisin de celui qui s'observait au début du XX^e siècle (Graphique 11). Dans un tel contexte, prévenir la réémergence d'une société de castes demandera de repenser en profondeur notre modèle social.

GRAPHIQUE 11 : PART DE L'HÉRITAGE DANS LE REVENU NATIONAL, 1900-2025



Source : Thomas Piketty, calculs CGSP

Quelle vision du progrès ?

Le pays des Lumières et de Marie Curie a longtemps cru au progrès. Il n'en est plus si sûr. L'opinion évalue encore positivement les progrès scientifiques, mais nombre de leurs applications – nucléaire, OGM, recherche sur les cellules-souches – sont regardées avec méfiance. Plus encore, les Français doutent de notre capacité collective à faire bon usage de la science et de la technique. Même s'ils estiment que la recherche est porteuse de bienfaits, ils craignent que cette promesse ne soit pas réalisée. Ils pensent par exemple que la science peut apporter des solutions aux problèmes d'environnement, mais anticipent que ceux-ci ne seront pas résolus. Ils considèrent que le potentiel économique des découvertes scientifiques est considérable, mais jugent majoritairement que nous vivons moins bien qu'il y a vingt ans. Ils s'attendent à ce que le progrès technique suscite d'importants gains de productivité, mais redoutent que ceux-ci se traduisent par des pertes d'emplois. Ils aspirent à consommer mieux, mais estiment que les avancées scientifiques changent trop rapidement les modes de vie³⁷. Ils reprochent à l'industrie de toujours les pousser à consommer plus et regardent avec intérêt les projets d'économie circulaire³⁸.

Les racines historiques de la morosité et de la défiance françaises font l'objet de débat entre chercheurs. Deux choses sont claires cependant. Premièrement, ce pessimisme s'est brutalement accentué au début de la dernière décennie ; en particulier, selon la DREES, la proportion des Français se déclarant optimistes quant à l'avenir de leurs enfants et des générations futures a chuté de 53 % à 34 % entre 2001 et 2004, avant d'atteindre 31 % en 2012³⁹. Sur plus longue période, la rupture est nette (Graphique 12). Deuxièmement, les Français sont beaucoup plus inquiets de leur avenir collectif que de leur situation individuelle.

Cette attitude est de nature politique. Que la société française soit plus prudente, voire soupçonneuse à l'égard du progrès technique, qu'elle ait pris conscience de la nécessité de soumettre la mise en œuvre des avancées scientifiques et techniques à une série de tests préalables, à commencer par celui de leur adéquation aux besoins est une chose. Qu'elle n'ait plus confiance en l'avenir parce qu'elle n'a plus confiance en elle-même, en ses institutions économiques, politiques et sociales et au total en sa capacité à mettre ces avancées au service du développement humain en est une autre. Le problème est que les Français craignent que les développements

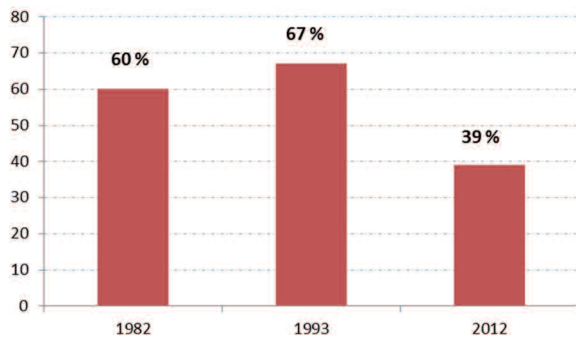
37. TNS Sofres, Observatoire de la confiance de La Poste juin 2013. Il faut noter que l'attitude à l'égard du progrès technique est fonction de l'âge.

38. Audition de Mercedes Erra devant la Commission Lauvergeon.

39. Source : Baromètre d'opinion de la DREES 2013, BVA et IFOP.

scientifiques soient systématiquement accaparés par quelques-uns au détriment du bien commun. Leur confiance en le progrès s'est dissipée.

GRAPHIQUE 12 : PROPORTION DE FRANÇAIS DÉCLARANT AVOIR CONFIANCE DANS L'AVENIR



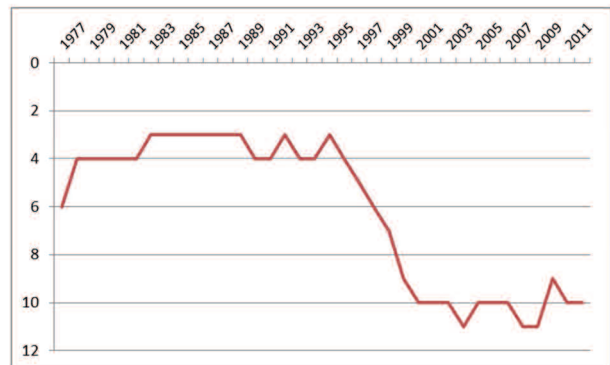
Source : Baromètre de l'observatoire de la confiance de La Poste 2013, TNS Sofres

Les effets de cet état d'esprit sont considérables, parce qu'une société qui ne croit plus en sa capacité d'organiser son propre progrès est inévitablement conduite à regarder tout débat social comme un jeu à somme nulle, de type gagnant-perdant, dans lequel les gains des uns sont nécessairement les pertes des autres. Les conflits de répartition en viennent à dominer les esprits et à bloquer l'investissement dans des projets d'avenir. Au lieu de veiller au bien-être des générations futures, les différentes catégories sociales sont amenées à s'affronter pour le partage de ressources qu'elles croient vouées à diminuer.

De multiples symptômes attestent de la difficulté de la société française à se saisir de son avenir pour en construire une vision positive. La dette publique en est un, non parce qu'elle serait un mal en soi, mais parce que loin de résulter d'investissements dont les effets bénéfiques se feraient sentir graduellement, la nôtre ne résulte que de notre incapacité à réconcilier appétence pour la dépense et aversion au prélèvement (Graphique 13). Un autre symptôme est la récurrence du débat sur les retraites : faute de parvenir à programmer nos choix collectifs sur plusieurs décennies, chaque quinquennat est en France l'occasion d'affrontements autour de la solution d'un problème dont les principaux paramètres sont connus de longue date. La difficulté à construire un débat créatif sur les enjeux environnementaux du futur et la transition énergétique participe de la même logique : la dette environnementale est, comme la dette financière ou la dette sociale, la trace de notre difficulté à nous approprier les enjeux du futur. Enfin, le traitement que nous

réserveons à notre jeunesse ne peut pas être regardé comme résultant d'un choix social explicite et ne peut s'expliquer que par une incapacité collective à assurer un degré minimal d'équité entre générations.

GRAPHIQUE 13 : RANG DE LA FRANCE AU SEIN DE L'EUROPE DES QUINZE POUR LE NIVEAU DE DETTE PUBLIQUE



Source : Commission européenne. Classement en fonction inverse du ratio dette/PIB

Les débats sur les OGM, les nanotechnologies ou encore les déchets nucléaires illustrent aussi les difficultés récurrentes auxquelles se heurte le débat public sur les nouvelles technologies : nous n'évoluons pas vers la construction d'un consensus, nous assistons au contraire à une polarisation des positions. Le débat sur les OGM est le plus emblématique d'un échec du dialogue entre les différentes parties prenantes : les textes législatifs et réglementaires établis n'ont été respectés ni par l'État, ni par les opposants, ni par les agriculteurs. Ainsi, au lieu de s'accorder sur l'encadrement d'une technologie (quelle que soit d'ailleurs la sévérité de celui-ci), on aboutit à fixer des principes qui restent ignorés de tous. Plus encore que les technologies en elles-mêmes, c'est le manque de confiance des citoyens envers les institutions et une gouvernance jugée peu transparente et peu ouverte qui font obstacle à la construction d'une opinion éclairée. Partagés entre la candeur et l'obscurantisme, nous avons du mal à trouver la voie d'une maîtrise raisonnée.

Le paradoxe est ainsi qu'au moment même où se multiplient les enjeux intergénérationnels et où les Français prennent conscience de leur importance, nous nous montrons de moins en moins capables de nous les approprier.

La difficile appréhension du risque climatique illustre ce décalage : si les Français sont convaincus de sa réalité (c'est le cas de 80 % des sondés)⁴⁰ et de la nécessité d'engager des actions immédiates pour l'endiguer⁴¹, peu

40. MEDDTL (ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement) [2011], "Les perceptions sociales et pratiques environnementales des Français de 1995 à 2011", *La Revue du CGDD*, octobre.

41. ADEME et MEDDAT (ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire) [2011], Sondage national sur la connaissance et les perceptions du stockage géologique du CO₂ par les Français en 2010.

d'entre eux relie le phénomène à ses causes. L'« effet de serre » est d'ailleurs parfois interprété comme la conséquence de l'activité des centrales nucléaires. La difficulté à comprendre cette science jeune et complexe qu'est la climatologie n'est pas seule en jeu dans le désengagement des citoyens. On observe surtout que l'amenuisement du sentiment d'urgence est allé de pair avec une réduction, à la suite de l'échec de la conférence de Copenhague, de la couverture médiatique accordée au dérèglement du climat. L'intérêt pour l'enjeu climatique reste ainsi superficiel parce que nous ne le relient pas à nos modes de production et de consommation : la majorité des Français estime que ce sont les entreprises et l'État qui sont en premier lieu responsables de la limitation de notre empreinte écologique. Même lorsque l'individu est cité parmi les acteurs de la protection de l'environnement⁴² – c'est de plus en plus le cas – cette prise de conscience est encore trop timide au regard de la vitesse à laquelle nous rénovons l'isolation de nos logements ou modifions nos comportements de transport.

Il ne s'agit évidemment pas de prêter à la prospective une capacité illusoire à créer le consensus. Les questions intertemporelles peuvent être l'objet de débats très vifs. Il n'y a pas de raison pour que l'accord se fasse spontanément sur la valorisation du temps ou l'appréciation des risques. Il n'y a pas non plus une seule manière de se saisir de ces enjeux. Pour mettre en relation aujourd'hui et demain, les sociétés font appel, à des degrés variables, à la famille, à l'État, aux institutions sociales ou au marché. Aucune de ces approches ne couvre l'ensemble du champ des problèmes à traiter, aucune n'est parfaite.

Le problème est que la France a du mal à choisir ses objectifs et ses méthodes. Il importerait pourtant qu'elle retrouve cette capacité à se projeter dans l'avenir qui lui a permis, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, d'échapper au piège de la stagnation et de se reconstruire une perspective de développement.

ÉLÉMENTS POUR CONSTRUIRE UNE STRATÉGIE

À comparer un passé embelli par la nostalgie et un avenir enténébré par l'anxiété, notre pays tend à verser dans un défaitisme injustifié. Il est vrai – le diagnostic proposé dans cette note ne l'a pas caché – que nos faiblesses sont préoccupantes et les défis que nous devons affronter, considérables. Mais il est vrai aussi que l'état du monde

ne prête pas seulement au pessimisme et que nous disposons de très grands atouts.

Les incertitudes sur notre avenir à dix ans portent en définitive moins sur l'état du monde que sur notre propre cohérence dans les choix collectifs que nous devons affronter, sur la clarté de nos orientations et sur la continuité dans leur mise en œuvre.

■ Méthode

Élaborer une stratégie à dix ans suppose, classiquement, de formuler de grandes orientations, de fixer des ambitions, et d'identifier des leviers d'action. Mais il ne suffit évidemment pas de se livrer à cet exercice pour garantir qu'il aura prise sur la réalité. L'État des premières décennies d'après-guerre était assez dominant pour pouvoir, dans nombre de secteurs (pas tous, d'ailleurs) assurer que les chantiers déclarés ouverts seraient menés à bien. Pour toute une série de raisons – ouverture extérieure, décentralisation, poids de la société civile, libéralisation économique – c'est sensiblement moins vrai dans la France d'aujourd'hui. L'échec de la stratégie de Lisbonne, lancée en 2000 avec l'ambition de transformer l'économie européenne en l'espace d'une décennie, est là pour rappeler qu'il ne suffit pas d'une batterie d'indicateurs et d'une brochette de procédures pour donner effectivité à un exercice technocratique.

«La modernisation n'est pas un état de choses, c'est un état d'esprit» : cet avertissement de l'introduction du premier Plan de 1947 reste d'une parfaite actualité. Le succès d'une stratégie exige d'abord la formulation d'orientations suffisamment fermes et suffisamment lisibles pour qu'elles aient un caractère mobilisateur et influent sur les comportements bien au-delà des seules politiques de l'État central. Il faut, pour qu'elle se les approprie, que la société puisse reconnaître dans ces orientations une réponse à ses propres questions et l'écho de ses propres aspirations. Cela suppose au moins que leur fixation ait donné lieu à concertation avec les partenaires sociaux et à délibération avec la société civile.

La France d'aujourd'hui est-elle en mesure de s'accorder sur des perspectives à dix ans ? Celle des années 1970 était traversée de multiples conflits, mais elle était unie par une aspiration commune. Que l'on soit un tenant de la propriété privée ou un partisan de l'appropriation collective des moyens de production, un avocat de la libération des femmes ou un défenseur de la famille traditionnelle,

42. CREDOC (2012), Enquête sur les attitudes et comportements des Français en matière d'environnement.

on pouvait s'entendre pour construire, investir, électrifier, raccorder, et par là sortir de l'arriération dont le pays avait tant souffert. La France des années 1980 n'était déjà plus la même, mais sa foi dans le progrès restait entière et l'ambition de l'accès au savoir était largement partagée. Celle d'aujourd'hui est plus complexe, plus incertaine d'elle-même, plus divisée quant à ses visions de l'avenir, plus soupçonneuse aussi. Elle n'a plus confiance ni en la parole des dirigeants politiques nationaux, ni en celle de ses élites économiques et intellectuelles, et elle ne se fie pas non plus à ses media⁴³.

Surmonter ces obstacles suppose un travail de fond visant à la construction, dans la concertation et le débat, d'orientations suffisamment ouvertes pour laisser place à la diversité des points de vue mais suffisamment précises pour traduire des préférences assumées et servir de références communes.

Pour avoir une chance de mener à bien cette tâche, il faut commencer par *objectiver les constats*. Fixer des priorités en situation d'incertitude sur l'avenir est suffisamment ardu pour ne pas redoubler les difficultés par des désaccords sur la nature des problèmes et les mécanismes fondamentaux à l'œuvre. L'exemple du Conseil d'orientation des retraites, au sein duquel un diagnostic partagé s'est progressivement forgé entre experts et partenaires sociaux, montre qu'il est possible de s'entendre sur les questions même lorsqu'on leur apporte des réponses différentes, voire opposées. L'exemple n'est pas généralisable, mais il est possible dans beaucoup d'autres domaines de partager le diagnostic sur les défis qui nous attendent. Le gouvernement a d'ailleurs engagé, sur une série de sujets, un effort de concertation et de dialogue qui relève d'une démarche de ce type.

Pour être utile ce diagnostic doit être sans fard, remonter suffisamment loin dans le temps et s'appuyer sur des comparaisons internationales. Qu'il s'agisse des déficiences de l'appareil productif, de la trop faible capacité de l'école à corriger les handicaps sociaux, des dysfonctionnements du marché du travail, du rapport coût-efficacité des services publics, de l'excessive complexité de la fiscalité, ou des obstacles à l'intégration des immigrés, pour prendre une série d'exemples emblématiques, la plupart des handicaps que nous devons surmonter sont visibles depuis de longues années. Les mêmes problèmes se posent souvent chez nos voisins, et certains d'entre eux sont, mieux que nous, parvenus à les résoudre. Un

légitime attachement à notre héritage et aux spécificités de notre modèle ne doit pas servir d'excuse à un refus des comparaisons.

Construire des ambitions partagées et y associer des indicateurs de résultat est indispensable si l'on veut qu'au-delà des seules décisions publiques, le pays identifie des objectifs structurants, se les approprie, et qu'*in fine* ceux-ci informent aussi les choix des acteurs économiques et sociaux.

Même si certaines orientations ont inévitablement un caractère politique, une stratégie à dix ans ne doit pas être celle d'une mandature, et la réalisation de ses objectifs ne doit pas reposer sur l'hypothèse que la majorité en place sera reconduite. Dans le passé, l'objectif de 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat ou l'indépendance énergétique ont répondu à ces exigences, ce doit pouvoir être le cas aujourd'hui aussi. Bien évidemment, il est impensable de viser un accord explicite, non seulement politique mais aussi social, mais cela n'interdit ni de conduire des consultations diversifiées en vue de l'élaboration de la stratégie, ni de formuler des objectifs susceptibles de recueillir une large adhésion.

La sélection des indicateurs est importante. Ils peuvent être source d'effets pervers. Mais, s'ils sont bien choisis, les repères numériques permettent de concentrer les efforts vers un objectif spécifié et de mesurer les résultats obtenus. Ils participent de l'objectivation d'une démarche et aident à lui donner continuité.

Il faut enfin *identifier des leviers d'actions*. Pour partie, ceux-ci relèvent directement de la décision publique. C'est le cas par exemple en matière de fiscalité, de dépenses publiques, de gestion des services publics, ou de réglementation économique et sociale. Il ne faut pas céder au mythe de l'impuissance publique. Il est vrai cependant qu'intégration européenne, décentralisation et libéralisation ne permettent souvent plus à l'État central d'agir seul. Un certain enchevêtrement des responsabilités publiques, entre le niveau européen et le niveau national mais plus encore entre les différents niveaux d'administration territoriale, freine ensuite l'engagement et l'effectivité de l'action publique. La réponse est ici l'attribution à chaque niveau d'administration de blocs de compétences identifiés en sorte que chaque acteur dispose des moyens de ses responsabilités et rende des comptes de la manière dont il les exerce.

43. Sondage Marianne/Harris Interactive, mai 2013, et baromètre de la confiance de La Poste.

À cet égard une clarification est souhaitable en matière de politiques communautaires, elle l'est plus encore dans l'organisation territoriale du pays et la définition des compétences des collectivités décentralisées. Qu'il s'agisse de transports, de logement ou de développement économique, l'enchevêtrement des responsabilités empêche la France de tirer pleinement parti du potentiel de croissance de ses régions. C'est en particulier le cas pour les grandes villes, alors même que celles-ci sont, dans toutes les économies avancées, le fer de lance d'une nouvelle croissance plus riche en emplois de qualité et plus durable. Les obstacles à une redéfinition des compétences sont connus. Il demeure qu'y procéder contribuerait à la fois à l'effectivité de l'action publique, à la matérialisation de notre potentiel de développement économique, et au fonctionnement de la démocratie.

Au-delà des relations entre collectivités publiques, nombre de transformations à conduire appellent des changements dans les comportements de l'ensemble des acteurs. Une tradition volontiers jacobine, hiérarchique et réglementaire ne se prête pas spontanément à la logique de coopération et de partenariat caractéristique des économies et des sociétés modernes. Y remédier suppose de construire des pôles d'impulsion adaptés au fonctionnement en réseau et susceptibles d'influer sur les comportements d'une multitude d'acteurs diversifiés. Cela nécessite que les entités qui seront amenées à jouer ce rôle – collectivités territoriales, universités, pôles de compétitivité, institutions financières, etc. – disposent d'une grande latitude dans leurs modalités d'action au service de finalités définies. Le Programme des investissements d'avenir, qui combine adaptation au contexte et rigueur des procédures, offre à cet égard un exemple très instructif.

Rechercher le consensus et prendre la mesure de la complexité ne doit cependant conduire à occulter les responsabilités du politique. Fixer une stratégie, c'est choisir entre les possibles, c'est investir dans des transformations. En définitive, seul le politique peut assumer ces paris.

Coordonnées

On l'a dit, l'ambition de cette note n'est pas, et ne pouvait pas être, de court-circuiter la délibération pour proposer une stratégie. Il est possible en revanche d'indiquer quelles devraient être les coordonnées au long desquelles celle-ci pourrait être construite. On en retiendra quatre. Les trois premières correspondent partiellement aux trois choix collectifs analysés dans la partie précédente, et la quatrième aux enjeux de gouvernance.

La première a trait à notre *dynamisme productif*. Notre prospérité future dépend largement de notre capacité à nous approprier le changement technique et à jouer de nos atouts dans un monde en transformation. Cette note a souligné qu'il ne s'agissait pas ici de subir mais de choisir. Il est important d'ajouter que ce choix ne se limite pas aux instruments traditionnels de la politique industrielle. Capital et travail conservent toute leur importance, mais les facteurs de production de l'économie du XXI^e siècle vont bien au-delà. Réinventer notre modèle productif, c'est aussi penser système financier, éducation et recherche, immigration, marché du travail, services publics et territoires, pour ne citer que les dimensions principales. C'est aussi, bien évidemment, définir de quelle manière nous voulons nous insérer dans les systèmes de production mondiaux. C'est déterminer quel équilibre et quel partage du revenu il faut rechercher entre les secteurs internationalisés et ceux qui sont largement à l'abri de la concurrence internationale. C'est fixer comment nous entendons gérer le risque afin de ne pas décourager compétences et capitaux de s'engager dans les métiers les plus exposés aux aléas économiques.

La deuxième coordonnée concerne notre *modèle social* entendu au sens large. On a mis l'accent ici sur les limites d'une approche qui laisse se développer les inégalités d'accès pour tenter ensuite, notamment par des transferts monétaires, d'en limiter les conséquences. Penser l'avenir à dix ans et plus de notre modèle social demande de sortir d'une démarche risque par risque ou dispositif par dispositif pour envisager simultanément l'accès au savoir, à l'emploi, au logement ou à la santé. C'est explorer les différentes dimensions de ce qui détermine les parcours individuels et identifier comment prévenir que certains subissent déterminisme social et accumulation des revers. C'est comprendre ce qui, de l'école au travail, du logement à la santé, et jusqu'à la retraite, pourra permettre d'assurer l'égalité d'autonomie aux différents âges et dans les différentes situations de la vie⁴⁴.

La troisième porte sur la *soutenabilité* des évolutions engagées. Fixer des perspectives à dix ans, c'est aborder la question de l'équilibre entre générations et commencer à prendre en compte le bien-être des générations à venir. Cela conduit nécessairement à poser la question de la maîtrise de l'endettement public et celle du financement de la protection sociale. Dette financière et dette implicite ne sont pas de même nature, mais l'impératif de soutenabilité s'impose pour l'une comme pour l'autre. Le même concept s'applique, tout autant, à notre empreinte énergétique et environnementale, qui est aussi une forme

44. Sur l'égalité d'autonomie voir Marc Fleurbaey (2006), *Capitalisme ou démocratie ? L'alternative du XXI^e siècle*, Paris, Grasset.

de legs intergénérationnel. Se donner un impératif de soutenabilité conduit ainsi à envisager l'ensemble de nos objectifs – croissance économique, consommation, développement urbain, etc. – dans une perspective de développement durable.

La dernière coordonnée d'une stratégie à dix ans relève de la *gouvernance*. La France n'est plus l'État unitaire des années 1960, mais alors même que les prérogatives de Paris ont été érodées par en haut et par en bas, elle n'a pas fait sienne la culture fédérale des pays habitués à la coexistence de différents niveaux de gouvernement. L'élaboration d'une stratégie nationale devrait être l'occasion pour notre pays de préciser ses priorités européennes, c'est-à-dire ce qu'il est prêt à donner et ce qu'il demande à ses partenaires pour remédier au déficit de gouvernance de l'Union. Ce devrait être, aussi, le support d'une coopération entre acteurs publics nationaux qui permette à chaque niveau d'administration territoriale de concourir à la réalisation des objectifs communs.

Mots clés : France, 10 ans, international, Europe, mondialisation, progrès, égalité, stratégie, soutenabilité, croissance, modèle productif, citoyenneté, société, prospective.

QUELLE FRANCE DANS 10 ANS?

Retrouvez les actualités
du Commissariat général
à la stratégie et à la prospective sur :

-  www.strategie.gouv.fr
-  [CommissariatStrategieProspective](https://www.facebook.com/CommissariatStrategieProspective)
-  [@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

Commissariat général
à la stratégie
et à la prospective

Lors du séminaire gouvernemental de rentrée du 19 août 2013, le président de la République a souhaité que soit engagée sans attendre une démarche, largement concertée, visant à définir une stratégie à 10 ans pour notre pays.

La définition d'une telle stratégie recouvre plusieurs objectifs :

- montrer un chemin qui permet à notre pays d'avancer avec des repères et des indicateurs clairement identifiés ;
- engager des choix collectifs qui organisent les transitions majeures ;
- adapter nos politiques et nos instruments en fonction des objectifs visés ;
- ouvrir une large concertation avec l'ensemble des forces vives.

À l'issue du séminaire, le Premier ministre a confié au Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) la préparation de ce projet en identifiant notamment 5 enjeux essentiels : l'avenir du modèle de production, la réforme de notre modèle social, la soutenabilité de notre modèle de croissance, les mutations de la société française et le projet européen.

Le rapport du CGSP sera remis au président de la République et au Premier ministre à la fin 2013. Ce rapport aura en particulier pour ambition de :

- clarifier un certain nombre de perspectives pour les 10 ans à venir au travers d'un diagnostic prospectif se fondant sur des constats le plus possible partagés ;
- proposer parmi les choix possibles un nombre restreint de priorités nationales ;
- fixer autour de ces priorités des objectifs concrets et chiffrés de nature à mobiliser les forces vives et l'ensemble du corps social au-delà d'une seule législature.

 [Plus d'infos sur www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)

"Quelle France dans dix ans ?" - août 2013 est une publication du Commissariat général à la stratégie et à la prospective

Directeur de la publication :

Jean Pisani-Ferry, commissaire général

Directeur de la rédaction :

Hervé Monange, adjoint au commissaire général

Secrétaire de rédaction : Sylvie Chasseloup

Dépôt légal : août 2013 - N° ISSN : 1760-5733

Contact presse : Jean-Michel Roullé, responsable de la communication - 01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr



Créé par décret du 22 avril 2013, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective se substitue au Centre d'analyse stratégique. Lieu d'échanges et de concertation, le Commissariat général apporte son concours au Gouvernement pour la détermination des grandes orientations de l'avenir de la nation et des objectifs à moyen et long termes de son développement économique, social, culturel et environnemental. Il contribue, par ailleurs, à la préparation des réformes décidées par les pouvoirs publics.

www.strategie.gouv.fr