



**FRANCE STRATÉGIE**

ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

2017  
2027

# ENJEUX POUR UNE DÉCENNIE

Sous la direction de  
Jean Pisani-Ferry et Fabrice Lengart

 La  
**documentation**  
Française 

**2017-2027**  
ENJEUX POUR UNE DÉCENNIE

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

© Direction de l'information légale et administrative - Paris, septembre 2016  
ISBN : 978-2-11-145120-9

# 2017-2027

## ENJEUX POUR UNE DÉCENNIE

*Sous la direction de  
Jean Pisani-Ferry et Fabrice Lengart*



# PRÉFACE

## **2017-2027 : projet, méthode, enseignements**

L'élection présidentielle n'a pas pour seul objet de désigner un dirigeant à la tête du pays. Le débat qui la précède est aussi, pour les Français, l'occasion de définir les questions essentielles qui se posent à la nation, d'identifier les options en présence et d'opérer leurs propres choix sur les directions qui devront être données aux politiques publiques.

La qualité de cette délibération collective importe au plus haut point. Il en va du fonctionnement de notre démocratie, mais aussi de l'aptitude du pouvoir issu des urnes à ouvrir des voies nouvelles et à trancher des questions conflictuelles. À chaque scrutin présidentiel sont ainsi associées une lecture des enjeux essentiels pour la société, l'économie ou les institutions, une sélection des priorités pour le quinquennat, et une série de grandes options sur la base desquelles seront élaborées les politiques publiques.

La capacité à gouverner dans les années qui suivent se joue pour beaucoup sur la pertinence et la précision de ce diagnostic pré-électoral. Lorsque s'y rejoignent l'éthique de la conviction et celle de la responsabilité, le nouvel élu reçoit un mandat politiquement clair et substantiellement approprié à la réalité des problèmes du pays, et dispose de la légitimité nécessaire pour affronter des choix difficiles.

### **Projet**

Le contexte de l'élection de 2017 rend cette clarification à la fois plus nécessaire et plus difficile qu'à l'accoutumée. La France est aujourd'hui menacée dans sa sécurité intérieure et extérieure. Elle est incertaine de l'avenir de son

environnement européen. En dépit du redressement de la croissance, en 2017 le revenu par tête aura tout juste retrouvé le niveau auquel il se situait dix ans plus tôt, et le taux de chômage sera encore historiquement élevé. Le pays voit coexister une moitié relativement prospère et confiante, et une moitié appauvrie et inquiète. Il fait face aux profonds bouleversements économiques et sociaux induits par la technologie. Les choix à faire seront douloureux parce que les ressources publiques sont rares et déjà très sollicitées.

C'est d'abord aux candidats eux-mêmes et aux partis qui les soutiennent qu'il revient d'offrir une lecture de la situation du pays, de sélectionner les priorités, de formuler des propositions, et de les articuler au sein de programmes. Mais ils le feront avec d'autant plus de clarté, de précision et de franchise qu'auront été réunis, et versés au débat public, des faits incontestables, des évaluations objectives, des éléments de diagnostic prospectif, et des analyses étayées des différentes options.

C'est sur la base de ces convictions et en accord avec sa mission de « favoriser la concertation, l'élaboration d'analyses et de scénarios partagés et la large participation de l'ensemble de la société française à la réflexion sur l'avenir » que France Stratégie a entrepris plus d'un an avant le scrutin présidentiel la publication d'une série de dossiers sur les grands enjeux de la décennie 2017-2027. Le présent volume rassemble les treize notes thématiques issues de ce travail.

## Méthode

À l'approche d'une échéance électorale majeure, notre rôle ne peut être de proposer un projet englobant. Il s'agit bien plutôt de fournir, domaine par domaine et de manière strictement non partisane, une analyse de la situation, un éclairage sur les enjeux prospectifs, un recueil des défis à venir, et un inventaire des grands arbitrages qui s'offrent à la nation pour les prochaines années. Il n'est pas question de dire aux Français ce qu'ils doivent faire, ou ce qu'ils seront demain. L'objet de cette démarche, à la fois moins normatif et plus exigeant, est de constituer, à partir de travaux thématiques, une base solide pour des discussions informées.

Cinq traits caractérisent l'exercice que nous avons conduit.

- *Une perspective décennale.* Prendre un horizon de dix ans, plus long que celui de la mandature, invite à l'ambition : sur une décennie, il est possible d'investir – dans des équipements, des savoirs ou des institutions – et d'en

recueillir les fruits. Une perspective décennale est aussi cohérente avec une réflexion qui ne s'inscrit pas dans une compétition partisane. Elle rappelle enfin que les choix effectués lors des rendez-vous démocratiques engagent pour longtemps.

- *Une approche analytique*, qui fournit, point par point, un diagnostic étayé et un examen des options possibles. Les thèmes retenus correspondent, dans les domaines de compétence de France Stratégie, à un ensemble de questions structurantes pour le moyen terme. Ils ne couvrent bien entendu pas tout l'éventail des responsabilités présidentielles : des enjeux essentielles, relevant notamment du domaine régalien (sécurité, libertés publiques, affaires étrangères, défense), seront mieux traités par d'autres ; nous avons également préféré ne pas entrer dans une logique sectorielle qui aurait conduit à multiplier les perspectives.
- *Le respect du caractère politique des choix démocratiques*. Notre rôle est d'identifier les enjeux et de délimiter les options, pas de préempter les choix. En même temps, cette indispensable réserve ne doit pas conduire à la pusillanimité. Lorsque l'analyse aboutit à la conclusion que tel enjeu est incontournable ou que telle décision s'impose, s'abstenir de le dire ne serait pas rendre service au politique. Nous avons donc, sur un certain nombre de points, clairement exprimé des orientations, tout en veillant à chaque fois à indiquer ce qui demeure nécessairement l'objet de choix démocratiques.
- *Une méthode d'élaboration qui a fait place à la concertation et au débat*. Pour préparer les notes 2017-2027, France Stratégie a consulté experts et administrations. Sur chacune d'entre elles, nous avons ensuite sollicité des réactions et des critiques de spécialistes du domaine et d'acteurs sociaux ou associatifs. Plus de 170 contributions ont été publiées à ce jour, qui constituent un très riche matériau pour l'analyse et le débat. Enfin toutes les notes ont été soumises à des débats contradictoires organisés à Paris, Genevilliers, Grenoble, Lille et Toulouse, qui ont rassemblé élus, partenaires sociaux, acteurs de la société civile, experts et partenaires internationaux. Nous publierons prochainement une synthèse de cet exercice de concertation et de débat.
- *Une démarche transparente* qui permette à chacun de s'appropriier les éléments fournis et de s'en servir pour ses propres réflexions. Publiées sur le site [www.francestrategie1727.fr](http://www.francestrategie1727.fr) entre mars et août 2016, au fur et à mesure de leur élaboration, les notes sont accompagnées d'éléments

complémentaires, de données et de l'ensemble des contributions qu'elles ont suscitées. Ce matériau est à la disposition de tous les citoyens.

## 2017-2027 : trois transitions

La prochaine décennie sera d'abord marquée par une série de transitions dont il est à peu près certain qu'en l'espace de dix ans, elles altéreront assez profondément la configuration de notre environnement, de notre quotidien et de nos rapports sociaux.

La première est la transition écologique et énergétique : le chapitre *Climat : comment agir maintenant ?* indique sans ambiguïté que c'est dans les dix prochaines années, et pas au-delà, que se joue la capacité de la communauté internationale à maintenir le réchauffement dans des limites compatibles avec la préservation des équilibres géographiques et humains de la planète. Y parvenir suppose des transformations considérables : tenir l'objectif des 2 degrés exigera d'ici 2030 un effort supplémentaire de l'ordre de 30 % par rapport aux engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre recensés par la COP21. À défaut, aucune action ultérieure ne permettra de compenser les effets de ce réchauffement. Pour la France, cela demande d'axer les efforts sur le transport, sur le résidentiel-tertiaire et sur l'agriculture, et cela suppose très certainement de mettre en place d'ici 2030 une taxe carbone générale à hauteur de 150 euros par tonne de CO<sub>2</sub> (environ 40 centimes par litre de carburant).

La deuxième est la transformation numérique. Comme le précise le chapitre *Tirer parti de la révolution numérique*, parce qu'intelligence artificielle et usage des données massives vont combiner leurs effets, l'industrie, les transports, les services financiers, la santé, l'éducation, et beaucoup d'autres secteurs vont connaître des transformations radicales. Dans chaque métier, les premiers acteurs qui atteindront la taille mondiale capteront des rentes considérables, mais surtout fixeront les règles. C'est pourquoi il est beaucoup plus grave d'être aujourd'hui en retard dans la transition numérique qu'il ne l'était il y a cinquante ans pour les ordinateurs ou cent ans pour l'électricité. Quelques brillants succès ne doivent pas faire illusion : l'Europe et la France accusent un sérieux retard dans l'appropriation du numérique par les entreprises et les services publics. Pour que ce retard ne se transforme pas en handicap, il importe de prendre toute la mesure de cette révolution et des transformations qu'elle appelle.

Rédigé avant le referendum britannique, le chapitre *Europe : sortir de l'ambiguïté constructive ?* portait déjà un diagnostic inquiet. Il indique en effet que la longue crise de la zone euro, la panne de l'intégration économique et sociale, l'instabilité géopolitique du voisinage et l'affaiblissement de la légitimité politique de l'Union européenne se conjuguent pour faire douter de la pérennité du projet européen, au moment même où le continent fait face à des dangers particulièrement aigus. Face à ces crises, les Français comme les Européens semblent bloqués dans un double refus : ils ne veulent ni avancer dans l'intégration, ni reculer. Cependant le *statu quo* est politiquement instable parce qu'économiquement défavorable. Par-delà son probable coût économique et l'énergie politique et diplomatique que vont requérir les négociations de sortie, le *Brexit* représente pour l'ensemble du continent un ébranlement majeur : soixante ans après le traité de Rome, le sens de l'histoire est redevenu incertain. Dans ce contexte, il importe que la société française clarifie ses propres choix sur l'avenir de la zone euro, les priorités de l'intégration, et les inévitables réformes de l'architecture européenne.

## Les facteurs de polarisation

Toutes les sociétés avancées sont aujourd'hui marquées par des phénomènes de polarisation territoriale, sociale, et parfois générationnelle. Longtemps occultées et même ignorées, ces lignes de faille internes émergent aujourd'hui au premier plan du débat social et politique. Elles interrogent toutes les sociétés sur leur capacité à rassembler autour d'un projet commun ceux que divisent la localisation, le statut social, le revenu, l'âge ou l'origine<sup>1</sup>.

Le chapitre *Dynamiques et inégalités territoriales* part d'un constat brutal : la France est coupée en deux entre d'une part des métropoles qui créent des emplois et se développent, même si de fortes inégalités s'observent en leur sein, et d'autre part des villes moyennes et des territoires ruraux dont beaucoup peinent à identifier les ressorts d'une nouvelle croissance. Elle est également divisée entre un Nord-Est qui subit le choc de la désindustrialisation et un Sud-Ouest aujourd'hui plus dynamique. Cette double fracture est dangereuse, parce qu'au-delà des territoires elle touche les individus, jusqu'à compromettre l'égalité des chances qui est constitutive du pacte républicain. Face à cette

1. France Stratégie (2016), *Lignes de faille*, octobre.

réalité, les politiques d'aménagement du territoire de jadis sont inopérantes, parce qu'elles négligent le fait métropolitain, et les mécanismes de redistribution par la protection sociale ne peuvent durablement équilibrer une divergence croissante des revenus primaires. Aucune politique ne peut réussir si elle ne valorise pas la force d'entraînement des métropoles ; aucune n'est acceptable si elle ne crée pas les conditions d'un équilibre territorial. Cette double exigence appelle un renforcement des politiques de droit commun qui concourent à l'égalité des chances, et aussi une clarification des objectifs et une identification des instruments d'une politique territoriale renouvelée.

Le chapitre *Croissance et répartition des revenus* part de l'observation que la croissance ne rassemble plus les Français, mais au contraire risque de diviser ceux qui y voient une promesse et ceux qui y voient la menace d'inégalités accrues. La France, certes, n'a pas connu le même envol des inégalités que d'autres pays avancés. Mais à court terme au moins, la valorisation des compétences, l'innovation et l'accumulation de patrimoines sont facteurs de creusement des écarts de revenus. La croissance demeure nécessaire, d'abord parce qu'elle contribue à la réduction du chômage, ensuite parce qu'elle fournit les ressources nécessaires pour investir et accompagner les transitions que le pays doit affronter. La reconstruction d'un consensus autour de la croissance appelle cependant une prise en charge de sa qualité. Cela passe notamment par une promotion de la mobilité sociale et un renouvellement des instruments de lutte contre les inégalités.

Le marché du travail est aussi une source majeure de polarisation. Le chapitre *Quels leviers pour l'emploi ?* dresse un constat sans fard de la situation : par rapport à un ensemble de pays comparables, nous faisons moins bien sur le chômage, sur le taux d'emploi et sur la qualité de l'emploi à la fois. En d'autres termes notre chômage n'est pas la contrepartie d'un choix collectif positif. Or cette situation pèse d'abord sur les plus fragiles : près de six chômeurs sur dix ont reçu une formation de niveau inférieur au Bac. Pourtant, la France dépense pour l'emploi 108 milliards par an (dont la moitié pour alléger le coût du travail). Pour répondre aux défis de la décennie à venir, il faut investir dans les compétences. Cela suppose notamment une réorganisation de la formation professionnelle. Il faut ensuite réexaminer l'allocation des dépenses pour l'emploi : il n'est pas sûr que la combinaison actuelle soit la meilleure manière d'atteindre nos objectifs. Enfin les leviers de l'emploi seront aussi réglementaires. On peut citer une législation du temps de travail moins focalisée sur la durée légale hebdomadaire,

la définition d'une doctrine stable en matière de contrat de travail, et l'équilibre entre régulation centralisée et régulation décentralisée.

La polarisation générationnelle ne s'impose pas encore dans le débat social et politique français. Pourtant, les observations réunies dans le chapitre *Jeunesse, vieillissement : quelles politiques ?* suggèrent que nos choix collectifs ont souvent défavorisé les jeunes : c'est vrai pour le fonctionnement du marché du travail ; pour l'accès au logement ; pour la couverture des risques de perte de revenu ; pour les ressources consacrées à l'éducation et aux retraites. Certes, les jeunes d'aujourd'hui vivent mieux que ceux des générations précédentes. Mais leur situation relative s'est dégradée. Certes, la solidarité joue au sein des familles. Mais au prix d'inégalités sociales accrues entre jeunes. Les tendances démographiques risquent d'aggraver ce déséquilibre entre les âges. La réponse, cependant, ne passe pas nécessairement par une révision des transferts sociaux. Le fonctionnement de nos institutions économiques et sociales, comme le marché du travail et le marché du logement, compte tout autant.

## Investir

Notre exercice avait davantage pour objet d'identifier des questions que de définir des réponses. Mais un thème ressort fortement des analyses thématiques : celui de l'investissement. La transition énergétique et écologique va requérir des investissements substantiels, à hauteur d'environ un point de PIB par an. La transition numérique appelle un effort parallèle pour l'innovation et l'adaptation des systèmes d'information. De manière plus transversale, nos analyses soulignent la nécessité d'un investissement national d'ampleur dans les compétences des actifs. Cela ressort des travaux sur le numérique, sur l'emploi et plus encore sur la compétitivité et l'éducation.

Le chapitre *Compétitivité : que reste-t-il à faire ?* montre qu'un réveil salarial en Allemagne et des efforts (*via* les finances publiques) en France ont permis ces dernières années de redresser une compétitivité-prix très dégradée. Mais le problème n'est pas pour autant derrière nous. Sur le plan des coûts, la France a corrigé son écart par rapport à l'Allemagne, mais l'Europe du Sud s'est ajustée plus vite encore. Les dysfonctionnements de la régulation salariale en zone euro n'ont par ailleurs pas été résolus. Nombre de secteurs de services restent inefficaces, ce qui pèse sur la compétitivité des secteurs exportateurs. Mais

L'appropriation par les Français du numérique, de ses usages et des pratiques démocratiques qu'il permet constitue une condition de ce rattrapage.

La troisième est la mutation du travail, qu'analyse le chapitre *Nouvelles formes du travail et de la protection des actifs*. Le numérique, mais aussi les transformations de l'entreprise et l'évolution des attentes des actifs se conjuguent pour mettre en cause la prédominance de l'emploi salarié stable à plein temps. Intermittence, nouvelles formes de travail indépendant, polyactivité, travail sur plateforme se développent. Les mêmes personnes passent d'un statut à l'autre, ou cumulent plusieurs statuts. La vitesse et l'étendue de cette transformation demeurent incertaines, mais son amplitude est d'ores et déjà suffisante pour appeler une réponse publique qui combine accompagnement des mutations et garantie à tous les actifs du même accès aux droits sociaux. À cette fin, trois options d'ambition inégale sont concevables : adapter le statut salarial actuel pour y accueillir les nouvelles formes de travail, créer un statut intermédiaire pour les nouvelles formes de travail, créer un statut de l'actif.

## Deux incertitudes

Si ces transitions à longue portée sont quasiment certaines, le contexte économique et institutionnel immédiat est quant à lui plus incertain. C'est un des paradoxes de la décennie qui vient : les tendances de long terme se dessinent plus clairement que le paysage de moyen terme. Tant l'environnement macroéconomique que le contexte européen apparaissent en effet marqués par l'incertitude et le risque.

La période 2007-2016 demeurera dans les mémoires parce que la crise financière aura été l'occasion d'un basculement historique : au cours de ces dix ans, les six septièmes de la croissance mondiale sont venus des pays émergents. Pour les années à venir, le chapitre *La croissance mondiale, d'une décennie à l'autre* conclut qu'il est raisonnable de tabler, au niveau mondial, sur une croissance voisine des 3,5 % enregistrés au cours de la dernière décennie, mais souligne l'ampleur des incertitudes : paradoxale en période de mutation technique, la faiblesse des gains de productivité ne se dément pas et conduit à la prudence pour l'avenir ; dans le même temps, la faiblesse des taux d'intérêt réels à long terme, dont la baisse a commencé bien avant les politiques non conventionnelles des banques centrales, signale au niveau mondial un excès d'épargne porteur de risques persistants pour l'équilibre macroéconomique et l'emploi.

surtout, la France restera un pays à coût du travail relativement élevé et ce ne sera soutenable que si les contreparties en sont qualité et innovation. Or la France n'est pas au meilleur niveau européen pour les compétences des actifs, la qualité du management et l'appropriation du numérique par les entreprises. La compétitivité ne sera durablement assurée que si nous progressons sur ces trois terrains.

Le chapitre *Quelles priorités éducatives ?* rappelle que nous ne brillons ni par la performance moyenne de nos élèves et étudiants, ni par la capacité du système éducatif à combattre les inégalités sociales. Il montre que plus de dix pays comparables font mieux que nous sur les deux tableaux à la fois. Cette situation socialement, culturellement et économiquement pénalisante résulte à la fois d'un sous-investissement (il faudrait entre 20 et 30 milliards de plus, du préscolaire au supérieur, pour rejoindre les pays qui font mieux que nous), d'une absence de clarté sur les objectifs assignés au système éducatif, et d'un enseignement figé dans ses contenus comme dans son organisation. Dans les dix ans qui viennent, la France doit investir davantage dans l'éducation, elle doit faire évoluer les contenus et les modalités de l'enseignement, et elle doit réformer l'organisation et la gouvernance de son système éducatif. L'efficacité viendra de la complémentarité de ces diverses actions. Sont ouvertes, en revanche, la question de la répartition de l'effort d'investissement entre État, collectivités territoriales, entreprises et ménages, et celle du modèle d'organisation de l'avenir.

## Choisir

Les orientations d'avenir que se donne un pays ne se résument pas à une trajectoire de finances publiques, mais celles-ci portent inévitablement la trace des choix collectifs, tant du côté de la dépense que de celui des prélèvements. Il faut de la cohérence entre les ambitions affirmées et les décisions prises en matière d'endettement public, d'allocation de la dépense et de fiscalité.

Le chapitre *Dette, déficit et dépenses publiques : quelles orientations ?* part d'une analyse de la dynamique de la dette publique. Celle-ci a augmenté de 30 points de PIB en dix ans, largement sous l'effet de la très faible croissance de la dernière décennie, mais aussi parce que notre politique budgétaire est excessivement procyclique et que notre dépense a fortement augmenté. Ce niveau d'endettement n'interdit pas de vouloir profiter de la faiblesse des

taux d'intérêt pour emprunter et investir, mais à la condition préalable de renforcer substantiellement la crédibilité de la politique des finances publiques. Si elle entend réduire significativement son endettement public, la France devra dans les dix ans à venir conduire un ajustement supplémentaire du solde public compris entre 2 et 4 points de PIB. Compte tenu du niveau actuel des prélèvements, cette consolidation devra essentiellement se faire par la dépense. Le niveau actuel de celle-ci s'explique par le choix de socialiser très largement la retraite et d'autres dépenses sociales, mais aussi par une plus grande générosité des prestations, par la multiplicité des niveaux d'administration et par la tendance à pallier par la dépense publique les dysfonctionnements des marchés du travail, du logement et de l'innovation. Il importe, en matière de dépense, de retrouver la capacité aujourd'hui atrophiée d'allouer les moyens en fonction des priorités.

Le chapitre *Quels principes pour une fiscalité simplifiée ?* pose la question de l'adéquation de la structure des prélèvements à des objectifs définis : promouvoir l'emploi, stimuler la croissance, réduire les inégalités, inciter les comportements individuels à concourir aux finalités collectives. À l'évidence, notre fiscalité et nos prélèvements sociaux y répondent mal : ils pèsent lourdement sur le travail, favorisent l'immobilier plus que la prise de risque, prélèvent beaucoup et redistribuent peu, poursuivent tant de directions qu'ils n'en servent aucune, et de manière générale manquent grandement de cohérence. Dans un contexte de concurrence fiscale et à l'heure où le numérique tend à éroder les bases fiscales, la combinaison de prélèvements élevés (parce que la dépense l'est), peu efficaces, peu cohérents et finalement peu acceptés est un facteur de risque économique, social et financier. Une décennie ne sera sans doute pas de trop pour simplifier la structure des prélèvements, lui rendre une cohérence et la mettre au service des finalités du pays.

\* \* \*

L'horizon de ces réflexions invite à se projeter au-delà des urgences qui dominent aujourd'hui la scène publique. S'il est légitime que les media et les candidats animent le débat autour de questions qui apparaissent brûlantes, il serait dommageable pour la vie démocratique que ces questions occultent d'autres enjeux, peut-être plus structurels et déterminants pour l'avenir du pays.

Ce diagnostic prospectif et le débat qu'il a suscité sont destinés à ouvrir une réflexion, non à la clore. France Stratégie continuera d'y contribuer. D'ores et déjà, il revient à celles et ceux qui concourent pour les suffrages des Français de poser leurs propres diagnostics et de proposer leurs réponses. Et c'est aux citoyens qu'il appartiendra, en dernier ressort, de faire leur choix en connaissance de cause. Nous serons heureux si nous avons pu, avec cet exercice, contribuer à leur fournir quelques outils à cette fin.

*Jean Pisani-Ferry*  
*Commissaire général de France Stratégie*

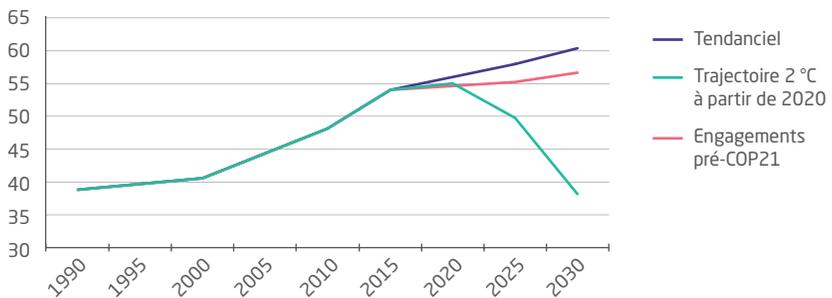


# 1

## CLIMAT : COMMENT AGIR MAINTENANT ?

Le succès de la COP21 – la conférence sur le climat qui s’est tenue à Paris fin 2016 – relance la dynamique mondiale de la lutte contre le changement climatique. L’Accord de Paris en pose les enjeux sans détour : l’humanité doit parvenir, dans la seconde moitié de ce siècle, à un monde qui absorbe autant de carbone qu’il en émet. À plus court terme, la décennie qui vient sera cruciale : ne pas augmenter la température de plus de 2 °C suppose, de la part de tous les pays, un effort de réduction supplémentaire des émissions de gaz à effet de serre (GES) que l’on peut estimer à 30 % par rapport aux engagements pour 2030 adoptés en amont de la conférence (graphique 1). Cet effort sera d’autant

**Graphique 1 – Émissions mondiales de gaz à effet de serre :  
une réduction supplémentaire de 30 % nécessaire d’ici à 2030  
(émissions en gigatonnes de CO<sub>2</sub>, GtCO<sub>2</sub>)**



Source : France Stratégie, d’après les données de l’UNFCCC, *Rapport de synthèse sur l’effet global des contributions prévues déterminées au niveau national*, novembre 2015

plus difficile à réaliser qu'il devra s'exercer dans un monde où l'énergie carbonée restera vraisemblablement abondante et accessible à un coût modéré.

L'Union européenne devra donc, en liaison avec les États-Unis et la Chine, aller au-delà de son objectif de réduction de 40 % de ses émissions de 1990 à 2030. Cela suppose qu'elle réduise très fortement son recours aux hydrocarbures et au charbon et qu'elle crée un véritable signal-prix carbone dans son économie. Pour cela, elle devra très probablement incorporer dans son marché de quotas de carbone un prix plancher (qui pourrait ne concerner dans un premier temps que la production électrique) et envisager la création d'une taxe carbone européenne. Elle devra également revoir l'organisation d'un marché de l'électricité qui ne permet plus de lancer de nouveaux investissements sans soutien public.

La France doit désormais axer ses efforts sur la réduction des émissions du transport, du résidentiel/tertiaire et de l'agriculture. Avec une baisse de près de 19 % de ses émissions depuis 1990, due, il est vrai, pour partie à la crise de 2008 et à ses prolongements, le pays est bien engagé dans la lutte contre le changement climatique. Cependant, cette baisse provient pour l'essentiel du secteur industriel et de la production d'énergie : la production d'électricité est ainsi quasiment décarbonée. Atteindre la neutralité carbone entre 2050 et 2100, sans dégrader la compétitivité, va obliger à repenser l'ampleur, le rythme et la répartition sectorielle des efforts.

La France et l'Europe vont devoir prendre des options pour l'avenir sans savoir quelle sera l'attitude de leurs partenaires. La fixation d'orientations, le choix du mix électrique, la taxation du carbone, les transformations des modes de vie ne peuvent attendre les décisions des autres signataires de l'Accord de Paris. Nous allons devoir concilier responsabilité et compétitivité.

## **RENFORCER LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE**

### **Un accord ambitieux**

La COP21 a abouti à un accord entre 196 parties (195 pays et l'Union européenne) pour lutter contre les émissions de GES. Son ambition est de contenir le réchauffement climatique « nettement en dessous » de 2 °C d'ici à 2100 par rapport aux températures préindustrielles et de poursuivre les efforts en vue de

contenir ce réchauffement le plus près possible de 1,5 °C. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) estime que la température moyenne à la surface de la planète et des océans a déjà augmenté de 0,85 °C sur la période 1880-2012 et que la concentration actuelle de GES devrait conduire à une augmentation supplémentaire de 0,6 °C sur le long terme<sup>1</sup>.

Cet accord modifie notre vision de la lutte contre le changement climatique sur trois points. À court terme, l'objectif de 1,5 °C s'explique par les manifestations concrètes du changement climatique en certains endroits de la planète et par la volonté de répondre à l'appel des populations directement menacées. À moyen terme, la neutralité carbone envisagée dans la seconde moitié du siècle à l'échelle de la planète suppose le passage à une « société sans carbone » au sein des pays développés, probablement dès 2050. Enfin, un décalage se fait jour entre l'objectif de limiter à 2 °C l'augmentation de la température et les engagements – insuffisants – pris jusqu'à présent par les différents pays pour 2030.

Avant la COP21, les États ont déposé auprès des Nations unies des contributions nationales, dites INDC<sup>2</sup>, dont l'ambition et l'horizon varient fortement d'un pays à l'autre. La somme de ces engagements volontaires et non contraignants dessine une trajectoire de réchauffement comprise, selon les études, entre 2,7 °C et 3,7 °C en fin de siècle<sup>3</sup>. Pour atteindre l'objectif de 2 °C, l'article 17 de la COP21 précise que si ces efforts n'étaient accentués qu'à partir de 2020, il serait nécessaire de diminuer les émissions mondiales d'environ 30 % supplémentaires à l'horizon 2030 par rapport aux engagements actuels (graphique 1)<sup>4</sup>.

Repousser au-delà de 2030 ces efforts additionnels demanderait un rythme de réduction des émissions tellement élevé qu'il paraît inatteignable : le montant maximal du carbone émis si l'on veut ne pas augmenter la température de plus de 2 °C (de l'ordre de 1 000 GtCO<sub>2</sub>e à compter de 2013) serait en effet dépassé entre 2035 et 2040<sup>5</sup>. La solution consisterait alors à s'en remettre

1. Cinquième rapport du GIEC.

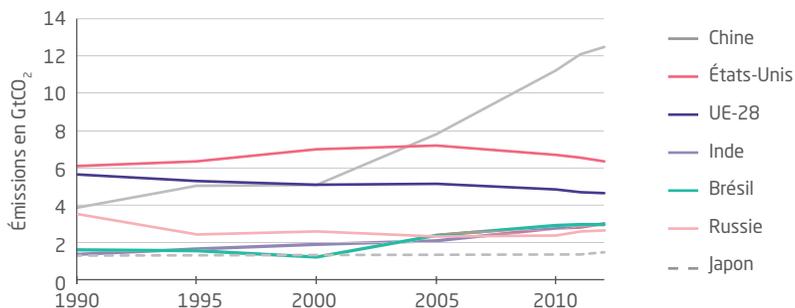
2. *Intended nationally determined contributions* : contributions décidées au niveau national.

3. Source : World Resources Institute, think tank américain.

4. La Conférence des parties « note également que des efforts de réduction des émissions beaucoup plus importants que ceux associés aux contributions prévues déterminées au niveau national seront nécessaires pour contenir l'élévation de la température de la planète en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels en ramenant les émissions à 40 gigatonnes [en 2030] ... ».

5. Voir le *Rapport de synthèse sur l'effet global des contributions prévues déterminées au niveau national*, note du secrétariat de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, novembre 2015, ainsi que la note du Groupe interdisciplinaire sur les contributions nationales, novembre 2015.

Graphique 2 – Émissions de gaz à effet de serre des principaux pays émetteurs



Source : France Stratégie, à partir des données 2015 de la base EDGAR (*Emissions Database for Global Atmospheric Research*) ; données non corrigées des variations climatiques

Tableau 1 – Émissions de gaz à effet de serre et population en 2012

	Émissions de GES 1990 en GtCO <sub>2</sub> e	Émissions de GES 2012 en GtCO <sub>2</sub> e	Émissions de GES 2012 en pourcentage	Population mi-2013 en pourcentage
<b>Monde</b>	38,2	53,9	100 %	100 %
<b>Europe + CEI</b>	11,4	8,9	16,5 %	11,4 %
dont UE-28	5,6	4,6	8,6 %	7,1 %
dont France	0,55	0,5	0,9 %	0,9 %
dont Allemagne	1,3	0,9	1,8 %	1,1 %
dont Pologne	0,5	0,4	0,8 %	0,5 %
dont Royaume-Uni	0,8	0,6	1,0 %	0,9 %
<b>Amérique du Nord</b>	6,7	7,4	13,7 %	4,9 %
dont États-Unis	6,3	6,3	11,7 %	4,4 %
<b>Amérique du Sud</b>	2,7	4,8	8,9 %	5,6 %
dont Brésil	1,6	3,0	5,5 %	2,7 %
<b>Amérique centrale + Caraïbes</b>	0,7	1,0	1,8 %	2,9 %
<b>Asie</b>	11,6	24,1	44,8 %	59,2 %
dont Chine	3,9	12,4	23,1 %	19,1 %
dont Inde	1,4	3,0	5,6 %	17,9 %
dont Japon	1,3	1,4	2,7 %	1,8 %
<b>Océanie</b>	0,6	0,9	1,6 %	0,5 %
<b>Afrique</b>	3,8	5,8	10,7 %	15,4 %
<b>Transport international</b>	0,7	1,1	2,0 %	0 %

Source : France Stratégie, données : base EDGAR, SOEs, Agence internationale de l'énergie, septembre 2015, Eurostat

au progrès technologique, en espérant que les techniques de géo-ingénierie permettront d'absorber, dans la seconde moitié de ce siècle, plus de gaz à effet de serre que l'homme n'en émettra. Le développement de ces technologies, en particulier la capture et le stockage du CO<sub>2</sub>, est nécessaire, mais, se reposer sur une telle perspective serait un pari pour le moins hasardeux. C'est pourquoi le préambule de l'Accord de Paris « insiste avec une vive préoccupation » sur « l'urgence de combler l'écart significatif » entre les émissions actuelles et l'ambition d'un scénario en dessous de 2 °C (graphique 2 et tableau 1).

Parmi les pays les plus réticents à une révision rapide des efforts demandés aux différentes parties dans leur lutte contre le changement climatique figure l'Inde. Celle-ci a pris des engagements ambitieux à l'horizon 2025 et, lors de la COP21, ne souhaitait pas être contrainte de les réviser avant d'avoir cherché à les mettre en œuvre. Pourtant, quand bien même il est difficile de croire à une révision rapide à la hausse des engagements de tous les pays, ce réexamen sera nécessaire à l'horizon 2020. Au plan mondial, l'Accord de Paris prévoit le lancement d'un premier exercice de révision des objectifs de chaque État en 2018-2019. Une mise à jour devrait ensuite intervenir tous les cinq ans. L'Union européenne aura un rôle majeur à jouer dans ces négociations.

## **Une abondance de pétrole et de gaz**

Le contexte énergétique n'incite pas aux efforts de réduction. Le début des années 2000 a été marqué par le débat sur l'épuisement des ressources d'hydrocarbures et la date prochaine du pic pétrolier. Aujourd'hui, la mise au point de techniques nouvelles (comme le forage horizontal) et l'amélioration de techniques déjà connues (la fracturation hydraulique) permettent non seulement d'aller chercher les gisements de pétrole et de gaz contenus en grande quantité dans la roche-mère, mais également de les exploiter à un prix modéré, compétitif avec celui des hydrocarbures conventionnels les plus coûteux. Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE)<sup>1</sup>, dans ce « nouveau monde », si les investissements nécessaires sont réalisés, l'offre d'hydrocarbures devrait pouvoir répondre sans difficulté à une demande en augmentation de plus de 10 % d'ici à 2040. Mais la combustion de toutes les énergies fossiles disponibles est clairement incompatible avec l'objectif de limiter le réchauffement climatique :

1. International Energy Agency (2015), *World Energy Outlook 2015*, novembre.

le scénario le plus pessimiste du dernier rapport du GIEC envisageait ainsi une élévation de la température moyenne de 4 °C en fin de siècle.

En moins de cinq ans, la production américaine de pétroles non conventionnels a augmenté de plus de quatre millions de barils par jour, soit l'équivalent de 40 % de la production de l'Arabie saoudite. Aux États-Unis, la forte amélioration de la productivité des forages place désormais le coût du baril de pétrole non conventionnel entre 25 et 80 dollars. De sorte que si la production des pétroles non conventionnels atteignait 10 millions de barils par jour en 2035 et suffisait à compenser le déclin des gisements conventionnels, le prix du baril pourrait rester modéré<sup>1</sup>.

En outre, l'exploitation des gaz de schiste présents en grande quantité aux États-Unis a provoqué un effondrement du prix du gaz américain, la substitution du charbon par le gaz – environ deux fois moins émetteur<sup>2</sup> de CO<sub>2</sub> – dans la production d'électricité, et une réduction des émissions du pays (tableau 2). D'ici 2020, les États-Unis et l'Australie pourraient vendre autant de gaz que le premier exportateur actuel, le Qatar.

Ainsi, dans la décennie à venir, et sans même évoquer l'abondance du charbon dont les cours se sont effondrés, la lutte contre le changement climatique devra s'accomplir dans un contexte où les prix des hydrocarbures (du gaz en particulier) pourraient rester modérés à court et moyen termes. Ces prix ne seront donc pas suffisants pour, à eux seuls, inciter à réduire la consommation

**Tableau 2 – Facteurs d'émissions de CO<sub>2</sub> de quelques combustibles fossiles (en tCO<sub>2</sub>/TEP\*)**

Sables bitumineux	4,5
Lignite et briquettes de lignite	4,2
Charbon	4,0
Pétrole brut	3,1
Gaz naturel	2,3

\* TEP : tonne d'équivalent pétrole.

Source : CGDD (SOeS), lignes directrices conçues par le GIEC pour les inventaires nationaux de gaz à effet de serre, 2006

1. *Outlook to 2035*, BP Energy Outlook, édition 2016.

2. Quand on ne prend pas en compte les fuites de méthane.

d'énergies fossiles<sup>1</sup>, ce qui soulèvera inévitablement la question de l'introduction d'un prix du carbone.

## **DIX ANNÉES POUR RECONSTRUIRE UNE EUROPE DE L'ÉNERGIE ET DU CLIMAT**

Depuis plus de dix ans, l'Union européenne s'est donné les moyens d'une politique ambitieuse de lutte contre le changement climatique. Elle a d'abord créé dès 2005 le marché européen de quotas de CO<sub>2</sub> pour les industriels (*Emissions Trading System*, ETS) puis a adopté en 2008 son paquet climat-énergie et son triptyque d'objectifs à 20 % : 20 % de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990, 20 % d'énergies renouvelables dans le mix énergétique européen à 2020 et 20 % de réduction de sa consommation énergétique. Ce parcours aurait dû trouver son apogée à Copenhague en 2009 dans l'adoption d'un protocole de Kyoto élargi à l'ensemble de la planète et imposant à chaque pays des quotas d'émissions.

Rien ne s'est passé comme prévu : le refus des autres États de se voir imposer des objectifs de réduction de leurs émissions à la mode « européenne » a entraîné l'échec de la conférence de Copenhague. Dans un contexte de crise économique et de baisse du prix des énergies fossiles<sup>2</sup>, le coût des énergies renouvelables est resté relativement élevé, malgré des baisses spectaculaires qui se poursuivent, et la concurrence industrielle n'a pas permis l'affirmation d'un leadership européen dans ce domaine. Pire, les marchés du carbone et de l'électricité que l'Union européenne a créés et qui sont nécessaires à la bonne régulation du secteur énergétique sont en ruine : le marché ETS n'a pas permis d'instaurer un véritable signal-prix carbone, le prix de l'électricité sur le marché de gros s'est effondré et compromet désormais la rentabilité de la plupart des installations de production d'électricité (sauf subventions), tandis que le coût

1. Soulignons cependant que la faiblesse des prix actuels du pétrole conduit à un très net ralentissement des dépenses d'exploration et de développement de nouveaux gisements. Elle devrait entraîner, conformément au cycle habituel des matières premières, une baisse de l'offre conventionnelle et une remontée des prix à l'horizon de quelques années, modérée cependant par la disponibilité d'hydrocarbures non conventionnels.

2. Baisse qui a conduit dans un premier temps à un prix palier autour de 100 dollars le baril et, depuis 2014, aux prix actuels inférieurs à 50 dollars.

de l'électricité pour le consommateur (qui intègre le montant des subventions) augmente dans la plupart des pays.

Six ans après l'échec de Copenhague, l'Accord de Paris repose sur une logique d'engagement volontaire des États et relance la lutte mondiale contre le changement climatique. Donne-t-il pour autant un nouvel élan à l'Union européenne et à ses ambitions d'exemplarité ? Rien n'est moins sûr. Cet accord la met en effet face à plusieurs défis : celui déjà évoqué du rehaussement dès 2020 de son objectif de réduction de ses émissions, nécessaire pour se placer dans un scénario 2 °C, celui de la répartition entre les différents États membres des efforts supplémentaires à consentir et celui des instruments à mettre en place à cette fin.

L'Union européenne ne pourra espérer relever ces défis que si elle est capable de retrouver son leadership technologique et de surmonter le handicap de sa diversité : la très grande hétérogénéité des ressources énergétiques, des parcs de production électrique et des politiques de lutte contre le changement climatique de ses États membres ne favorise pas l'entente sur des positions et des objectifs communs.

## **Un objectif pour 2030 à rehausser et à détailler**

De 1990 à 2014, l'UE-28 a réduit ses émissions de gaz à effet de serre d'environ 23 % (graphique 3) : elle dépasse donc d'ores et déjà son objectif de 20 % de réduction à 2020<sup>1</sup>. Dans son nouveau paquet climat-énergie présenté fin 2014, le Conseil européen a de fait donné la priorité à la lutte contre le réchauffement climatique en ne retenant qu'un seul objectif contraignant pour tous les États membres<sup>2</sup> : la réduction de 40 % de leurs émissions de GES de 1990 à 2030.

1. Voir *Annual European Community Union Greenhouse Gas inventory 1990-2012 and Inventory Report 2014*, rapport de l'Union européenne présenté au Secrétariat de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en juin 2014. Le chiffre de 23 % de réduction ne comprend ni l'aviation internationale (qui figure dans l'objectif de réduction de 20 % de l'UE), ni les émissions et les absorptions de gaz liées à l'utilisation des terres, à leurs changements et à la forêt.

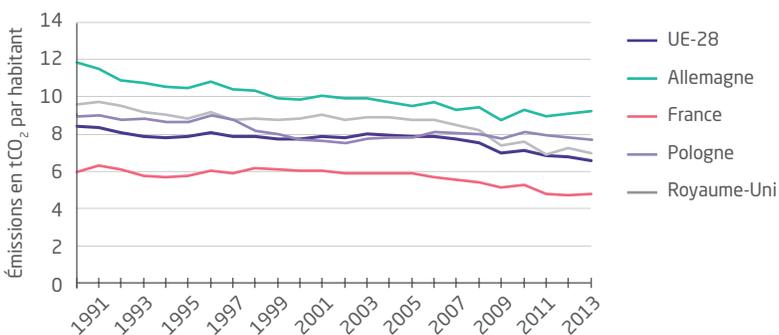
2. Le texte adopté fixe un deuxième objectif contraignant : porter la part des énergies renouvelables à au moins 27 % de la consommation d'énergie de l'UE d'ici à 2030. Il n'est cependant contraignant qu'au niveau européen (et non pas pour chacun des États membres). L'objectif d'économies d'énergie de 27 % d'ici 2030 n'est qu'indicatif.

Cependant, même si l'Union européenne ne représente plus aujourd'hui que moins de 9 % des émissions mondiales pour 7 % de la population<sup>1</sup>, elle doit d'ores et déjà se préparer à renforcer ses objectifs de réduction d'émissions à 2030. La Commission a annoncé en mars qu'elle n'entendait pas procéder unilatéralement à cette révision : il est logique que l'UE ne s'engage pas dans cette voie indépendamment de l'attitude des États-Unis, de la Chine et des autres pays développés, car cela conduirait à pénaliser son économie. Mais, *in fine*, elle devra participer au surcroît d'effort mondial. Si l'UE reprenait à son compte une baisse supplémentaire de 30 %, cela reviendrait à envisager de diminuer à horizon 2030 les émissions de GES, non plus de 40 % mais de 60 % par rapport à 1990.

Dans ces conditions, la question des efforts à consentir par État membre devient d'autant plus cruciale. La procédure retenue pose cependant une triple difficulté.

Premièrement, l'UE-28 décompose l'objectif unique de 40 % de réduction à 2030 en 29 objectifs différents : un relatif à l'industrie européenne dans le cadre du marché européen des quotas de carbone et un pour chaque État membre (hors industrie). Cela peut être source d'inefficacité économique. Une première solution serait d'étendre le périmètre du marché carbone afin qu'il couvre également les émissions diffuses. Claude Mandil, ancien directeur exécutif de l'Agence internationale de l'énergie, propose par exemple d'étudier l'intégration des distributeurs de carburants et de combustibles fossiles dans

Graphique 3 – Émissions de CO<sub>2</sub> par habitant dans l'Union européenne



Source : France Stratégie, à partir des données du SOeS et de l'AIE

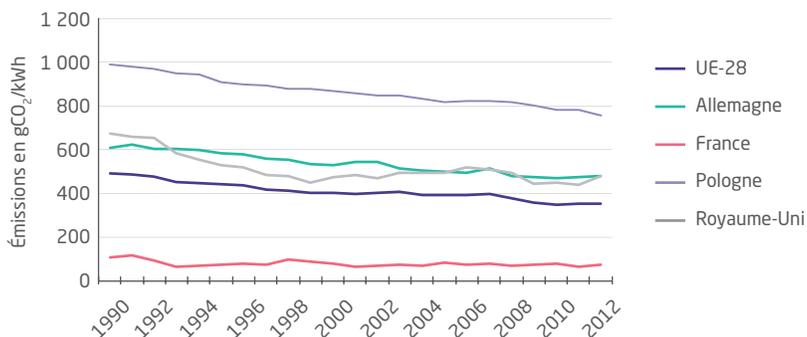
1. Chiffres 2013.

le marché en leur demandant de disposer de quotas pour le montant des émissions provoquées par leurs ventes aux installations non soumises elles-mêmes à quotas<sup>1</sup>. Une autre solution serait d'instituer une taxe européenne sur le contenu carbone des combustibles fossiles.

Deuxièmement, l'une des priorités de la lutte contre le changement climatique devrait être, comme le souligne le dernier rapport du GIEC, d'aboutir à une production d'électricité décarbonée pour ensuite substituer l'électricité aux hydrocarbures dans un certain nombre d'usages, notamment le transport. Un objectif de réduction portant sur le secteur industriel de manière globale ne réduira pas de façon rapide les émissions liées à la production d'électricité : ainsi, un véhicule électrique<sup>2</sup> émet dans certains pays de l'UE-28 plus de gaz à effet de serre qu'un véhicule neuf à essence. L'introduction d'un prix plancher du carbone dans le secteur de la production électrique pourrait, dans le respect des règles du marché ETS, contribuer à décarboner la production d'électricité.

Enfin, plus largement, le mix électrique est très différent d'un pays à l'autre. Demander des diminutions d'émissions de CO<sub>2</sub> d'ampleur comparable à celles d'un pays comme la France – qui émet déjà peu grâce à son mix électrique peu carboné – ou l'Allemagne – qui conserve beaucoup d'électricité produite au charbon et au gaz – ne correspond peut-être pas à une répartition équitable

**Graphique 4 – Émissions de CO<sub>2</sub> pour 1 kWh d'électricité produit**



Source : France Stratégie, à partir des données du SOeS et de l'AIE

1. Europarténaires (2015), *Énergie, climat et prospérité. L'Europe attend des décisions fortes*, rapport dirigé par Claude Mandil.

2. Environ 120 gCO<sub>2</sub>/km pour un mix électrique émettant en moyenne 350 gCO<sub>2</sub>/kWh (en ajoutant les émissions provenant de la fabrication de la batterie).

des efforts entre pays européens (graphique 4). Favoriser le déploiement du photovoltaïque dans les pays les plus ensoleillés serait également une source d'économie.

### **Un marché du carbone à recréer**

La faiblesse du prix du CO<sub>2</sub> sur le marché – voisin aujourd'hui de 5 euros la tonne – conduit les investisseurs et les banquiers à ne plus tenir compte de ce signal-prix dans leurs plans d'investissement. Autrement dit, le prix actuel du carbone ne joue pas son rôle d'orientation vers les technologies bas carbone qui lui avait été assigné.

La mise en place d'un « corridor de prix » du carbone permettrait de garantir un prix minimal dans le temps et ainsi de corriger cette défaillance. Cette solution pourrait rencontrer néanmoins une certaine hostilité de la part des industriels, qui voudront conserver leur compétitivité vis-à-vis des pays hors UE<sup>1</sup>. Pour répondre à cette objection, une autre solution consisterait dans un premier temps à instaurer ce prix plancher du carbone dans le seul secteur de la production d'électricité. Au Royaume-Uni, cette mesure a conduit à substituer le gaz au charbon pour la production d'électricité et ainsi à diminuer les émissions de ce secteur<sup>2</sup>.

Il convient enfin de réfléchir à la création d'une véritable autorité de régulation du marché européen des ETS. Celle-ci pourrait remédier à des dysfonctionnements de marché plus rapidement que la procédure actuelle qui nécessite, dès lors qu'il faut changer une règle, l'accord de la Commission et de l'ensemble des États membres.

À défaut de pouvoir recréer le marché carbone et sa crédibilité, une réflexion sur l'intérêt et la possibilité de le remplacer par une taxe carbone devrait être engagée.

### **Le marché de l'électricité en crise**

La faiblesse des prix sur le marché de gros de l'électricité est liée à la fois à la chute du prix des énergies fossiles, au déploiement d'installations

1. Stratmann K. (2016), « Firms attack French pollution-tax plan », *Die Handelsblatt*, avril.

2. La France et le Royaume-Uni ont récemment proposé à leurs partenaires d'encadrer la valeur du carbone sur le marché par un corridor de prix.

prioritaires sur le réseau et rémunérées hors marché, ainsi qu'au ralentissement de l'activité économique en Europe. Ce contexte ne permet plus de lancer de nouveaux investissements sans soutien public, ni même d'exploiter de manière rentable la plupart des installations conventionnelles, ne laissant survivre que celles qui bénéficient de rémunérations hors marché (contrats de long terme, tarifs d'achat ou compléments de rémunération). Les opérateurs énergétiques historiques européens (notamment E.ON, RWE, ou plutôt sa filiale thermique, Uniper, Enel, etc.) se trouvent placés dans des situations financières difficiles qui remettent en cause leur modèle économique. Ainsi, alors que l'équilibre financier du nucléaire existant demande un prix supérieur à 42 euros/MWh et celui de l'éolien terrestre un prix supérieur à 85 euros/MWh, le prix du marché en France au début 2016 n'était plus que de 26 euros/MWh. Cette situation n'est pas durablement tenable.

À court terme, la mise en place déjà évoquée d'un prix plancher du carbone, restreint au secteur de la production d'électricité, présenterait également le double avantage de relever le prix du marché de gros et d'encourager les pays charbonniers à réduire leur recours à cette énergie.

À moyen terme, la Commission européenne et les États membres sont face à quatre scénarios possibles d'évolution à l'horizon 2030 :

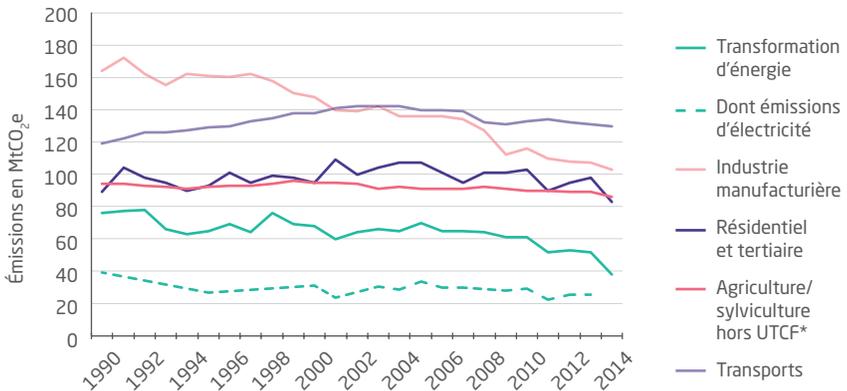
- le laisser-faire, conduisant à la remise en cause du modèle économique, voire à la disparition de nombre d'opérateurs historiques de production d'électricité ;
- la restauration de la confiance dans les marchés, ce qui suppose la modification de la régulation des marchés ETS et de l'électricité ainsi que l'arrêt programmé des subventions aux énergies ;
- le retour de l'État planificateur et régulateur, à l'exemple du Royaume-Uni. Cela conduirait à l'instauration d'un prix plancher du carbone dans le secteur de la production d'électricité, à la création de mécanismes de capacité, mais aussi à la rémunération des investissements à travers des contrats de long terme ;
- une rémunération non seulement de l'énergie produite, mais aussi de la puissance installée, notamment avec des appels d'offres pour le marché inspirés des exemples sud-américains.

## LA NÉCESSITÉ D'UN SIGNAL-PRIX CARBONE CRÉDIBLE

La lutte contre le changement climatique est bien engagée en France : les émissions de GES<sup>1</sup> ont baissé de près de 19 % entre 1990 et 2014 (graphique 5). La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, promulguée en août 2015, confirme le Facteur 4, autrement dit l'ambition de diviser par quatre nos émissions de 1990 à 2050, et adopte un objectif de réduction de 40 % des émissions françaises de GES de 1990 à 2030. La Stratégie nationale bas-carbone, publiée en octobre 2016, définit des budgets carbone à ne pas dépasser pour les dix prochaines années et met l'accent sur les actions d'efficacité énergétique, en particulier dans l'habitat.

Ce succès doit cependant être relativisé car lorsque le calcul de l'empreinte carbone prend en compte les émissions de gaz à effet de serre liées à la demande finale intérieure<sup>2</sup>, les résultats sont beaucoup plus stables sur la période : la baisse enregistrée sur le territoire français est ainsi pour partie liée à la fabrication à l'étranger des produits que nous consommons.

Graphique 5 – Émissions sectorielles de gaz à effet de serre en France



\* UTCF : utilisation des terres, leurs changements et la forêt.

Source : France Stratégie, à partir des données du CITEPA

1. Il s'agit des émissions métropolitaines (hors UTCF), qui sont passées de 543 MtCO<sub>2</sub>e en 1990 à 440 MtCO<sub>2</sub>e en 2014.

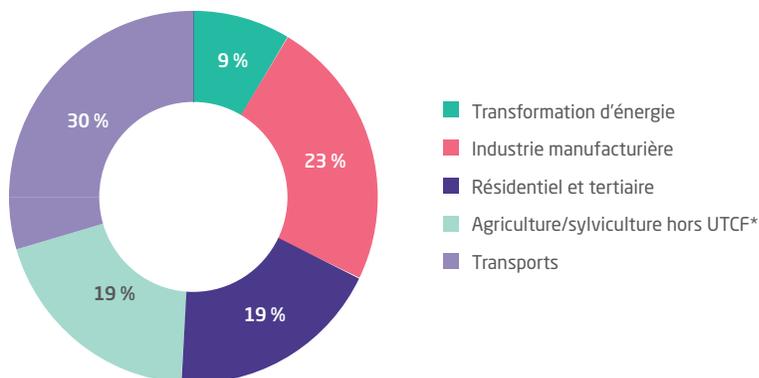
2. Ce qui revient à ajouter les émissions provenant de la fabrication et du transport des produits importés et à retirer celles des produits exportés.

En outre, cette transition énergétique bute désormais sur deux difficultés principales.

Premièrement, les bons résultats obtenus sont très largement imputables à la baisse des émissions dans le secteur industriel et la production d'énergie. Or, une fois arrêtées les dernières centrales à charbon, les émissions du mix électrique français représenteront moins de 4 % des émissions du pays. À l'avenir, les efforts devront donc se concentrer sur le résidentiel-tertiaire, le transport et l'agriculture, secteurs où les réductions sont beaucoup plus difficiles et coûteuses à mettre en œuvre (graphique 6).

Deuxièmement, la baisse des prix des hydrocarbures ne facilite pas le déploiement des efforts à fournir. Alors que selon la Stratégie nationale bas-carbone le rythme de réduction de nos émissions de GES devrait être doublé dans les prochaines années pour atteindre les objectifs à 2030 et qu'il faudrait procéder à la rénovation thermique d'environ 500 000 logements par an<sup>1</sup>, cette baisse des prix annule la rentabilité d'un grand nombre d'actions d'efficacité énergétique et pourrait même créer un effet rebond dans le transport. C'est certainement le point le plus urgent à traiter.

Graphique 6 – Émissions sectorielles de gaz à effet de serre en France, en 2014



\* UTCF : utilisation des terres, leurs changements et la forêt.

Source : France Stratégie, à partir des données du CITEPA

1. Article 3 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte : « La France se fixe comme objectif de rénover énergétiquement 500 000 logements par an à compter de 2017, dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes, visant ainsi une baisse de 15 % de la précarité énergétique d'ici 2020 ».

Dans ce contexte, plusieurs questions se posent pour les dix années qui viennent. Elles concernent d'abord les cohérences internes à la loi : alors que celle-ci fixe des objectifs multiples (réduction de la consommation d'énergie, évolution du mix électrique français, etc.), priorité doit être donnée à la baisse des émissions, en privilégiant les solutions les moins coûteuses. Les autres objectifs doivent être pensés en liaison avec cette ambition première. Les questions concernent aussi le rythme des actions à mener : la mise en place d'un signal-prix carbone crédible, croissant dans le temps et adapté à l'objectif finalement retenu pour 2030 constitue le meilleur moyen de déclencher de nouveaux investissements. Elles concernent enfin la cohérence des politiques publiques, qui doivent être dimensionnées en fonction du signal-prix carbone, et les changements de comportement nécessaires.

## **La cohérence des objectifs et des actions**

La loi de transition énergétique définit de multiples objectifs précis. Outre que ce cadre risque de manquer de souplesse pour optimiser la dépense collective en fonction des évolutions économiques à venir<sup>1</sup>, les objectifs et actions prévus mériteraient d'être hiérarchisés pour gagner en cohérence au service de l'impératif d'une réduction efficace en termes économiques des émissions de GES.

### *Cohérence des objectifs*

La baisse de la consommation d'énergie n'est qu'un moyen au service de l'objectif premier que constitue la réduction des émissions de gaz à effet de serre. La loi demande une réduction de moitié de la consommation finale d'énergie à 2050 sans tenir compte des émissions de GES de chacune des sources mobilisées. Or, la diminution des usages d'une électricité produite à partir d'un mix électrique décarboné ne devrait pas revêtir le même degré de priorité que la diminution des usages reposant sur les hydrocarbures<sup>2</sup>. En France, remplacer

1. Citons notamment l'objectif lié aux renouvelables : la loi prévoit de « porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % de cette consommation en 2030 ; à cette date, pour parvenir à cet objectif, les énergies renouvelables doivent représenter 40 % de la production d'électricité, 38 % de la consommation finale de chaleur, 15 % de la consommation finale de carburant et 10 % de la consommation de gaz ».

2. De la même façon, la réglementation thermique 2012 et le crédit d'impôt pour la transition énergétique ont pour objectif premier la réduction de la consommation d'énergie et non la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

– comme le prescrit la réglementation thermique de 2012 – le traditionnel ballon d'eau chaude, qui fonctionne à partir d'un mix électrique décarboné et peut servir de stockage pour les énergies renouvelables, par des dispositifs à partir de gaz moins consommateurs d'énergie conduit à accroître les émissions.

### *Cohérence économique*

Les enjeux technico-économiques du mix électrique doivent prendre en compte le souci de préserver notre compétitivité. Le développement des énergies renouvelables<sup>1</sup> au sein d'un mix électrique déjà décarboné et en situation de surcapacité a pour but non pas de réduire les émissions de gaz à effet de serre mais de diminuer la part du nucléaire dans notre production d'électricité. Cet objectif est au premier ordre sans incidence sur le volume total des émissions. Pour autant, la minimisation du prix des énergies doit rester une priorité pour préserver notre compétitivité : une hausse de 10 % des prix de l'électricité en France réduirait la valeur de nos exportations de 1,9 %<sup>2</sup>. Le montant des dispositions prises en faveur du développement des énergies renouvelables (solaire et éolien) pourrait, selon les prévisions de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) de 2013, atteindre 8 milliards d'euros en 2025 pour une production d'environ 40 TWh<sup>3</sup>. Dans ces conditions, il est souhaitable de distinguer les énergies renouvelables matures, dont le prix se rapproche des conditions de marché, des énergies dont le coût reste très élevé et qu'il convient probablement de réserver à des opérations de démonstration. Le coût de la production du biométhane, compris entre 45 et 95 euros/MWh<sup>4</sup>, est très nettement supérieur au prix actuel du gaz sur le marché (voisin de 13 euros/MWh en mars 2016). L'électricité produite par une éolienne *offshore* revient à 200 euros/MWh<sup>5</sup>,

1. La loi prévoit un objectif de réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité à 2025. Les travaux menés par RTE ont montré qu'un tel mix ne posait pas de difficulté technique particulière.

2. Bureau D., Fontagné L. et Martin P. (2013), « Énergie et compétitivité », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 6, mai.

3. Ce chiffre correspond à une approximation par défaut de la réalité : le prix du marché de gros (qui sert de référence au calcul) est nettement plus haut que le prix actuel.

4. Pour les installations de stockage de déchets non dangereux, les tarifs d'achat du biométhane injecté sont compris entre 45 et 95 euros/MWh selon la taille de l'installation. Pour les autres unités de méthanisation, les tarifs d'achat du biométhane injecté (hors coefficient d'indexation annuelle) se composent d'un tarif de base compris entre 64 et 95 euros/MWh selon la taille de l'installation. Source : ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer.

5. Tarif de rachat pour les derniers appels d'offres.

alors que le prix actuel du marché – certes anormalement bas – est d'environ 25 euros/MWh. En coût de la tonne de CO<sub>2</sub> évitée, l'éolien en mer revient à 438 euros/tCO<sub>2</sub> et le biogaz à partir de déchets agricoles à 373 euros<sup>1</sup>. À dépense constante, d'autres actions permettraient d'économiser bien plus de carbone.

## Les choix intertemporels : instaurer un signal-prix du carbone

Ainsi que le souligne la *Stern Review*<sup>2</sup>, « le changement climatique présente un défi unique pour l'économie : il constitue l'échec du marché le plus important et le plus étendu que l'on ait jamais connu » : les dommages résultant de nos émissions de gaz à effet de serre seront payés par les générations futures. Dans ces conditions, le rapport Stern recommande d'imputer à chaque instant au carbone marginalement émis la valeur actualisée des dommages qu'il va provoquer. Appliquée à la France, selon une approche coût/efficacité, cette démarche a conduit la commission présidée par Alain Quinet<sup>3</sup> à recommander d'augmenter la valeur « tutélaire » du carbone de 4 % par an, pour la porter à 56 euros/tCO<sub>2</sub> en 2020 et 100 euros/tCO<sub>2</sub> en 2030, ce qui permettrait d'atteindre l'objectif de diviser par quatre les émissions françaises de GES à l'horizon 2050. La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte a repris ces valeurs pour le volet carbone de la taxe sur les combustibles fossiles.

Cependant, les objectifs ambitieux retenus lors de la COP21 de Paris et la forte baisse du prix des énergies fossiles doivent inciter à accélérer l'évolution de la valeur du carbone.

Tant que les 196 parties ne révisent pas leurs efforts de lutte contre le changement climatique, les valeurs actuelles inscrites dans la loi peuvent être maintenues. En revanche, une révision de 40 % à 60 % de l'objectif 2030 de réduction des GES en Europe supposerait, dans une première approche, d'augmenter la valeur du carbone d'une cinquantaine d'euros pour la porter à 150 euros/tCO<sub>2</sub> à 2030 : le calcul précis tenant compte de l'objectif post-2050 de neutralité carbone reste à effectuer. À l'échelle nationale, le prélèvement

1. Grazi L. et Souletie A. (2016), « Les énergies renouvelables : quels enjeux de politique publique ? », *Trésor-Éco*, n° 162, mars.

2. Stern N. (2006), *The Economics of Climate Change – The Stern Review*, HM Treasury, Londres, octobre.

3. Centre d'analyse stratégique (2009), *La valeur tutélaire du carbone*, rapport de la commission présidée par Alain Quinet, juin.

d'une taxe de ce montant sur l'ensemble des combustibles fossiles (l'équivalent d'une taxe d'environ 40 centimes d'euro sur le litre d'essence) serait loin d'être neutre sur les revenus et la consommation<sup>1</sup>. Cette taxe devrait s'accompagner d'une baisse de la fiscalité sur d'autres assiettes : selon la DG Trésor<sup>2</sup>, une telle taxe, si elle était redistribuée aux entreprises et aux ménages, pourrait favoriser la croissance. Procéder à une baisse du coût du travail encouragerait l'emploi. Le produit de la taxe pourrait aussi financer des aides à la reconversion professionnelle<sup>3</sup> et des actions de rénovation énergétique, lutter contre la précarité énergétique et subventionner la R & D verte.

La forte baisse des prix des hydrocarbures fournit une deuxième raison d'augmenter la valeur tutélaire du carbone. La commission Quinet n'avait pas proposé de faire dépendre cette valeur du prix du pétrole, en considérant que les valeurs du carbone proposées restaient valables pour un prix du pétrole compris entre 50 et 100 euros le baril. Cependant, la faiblesse actuelle des cours, si elle était durable, et le fait qu'elle provienne largement d'une augmentation de l'offre de combustibles fossiles justifieraient, sinon une augmentation supplémentaire pérenne du signal-prix correspondant, du moins un avancement du calendrier de la hausse projetée.

## Autres instruments de politique publique

La mise en place d'un prix du carbone à un niveau suffisant est indispensable pour minimiser la dépense collective dans la lutte contre le réchauffement climatique. Pour autant, le prix du carbone ne peut à lui seul guider la transition énergétique.

Ainsi, l'innovation verte est freinée par la tendance des industriels à innover dans les technologies qu'ils ont l'habitude d'utiliser<sup>4</sup>, pourtant plus émettrices de carbone. Des subventions pour la R & D verte apparaissent dès lors souhaitables : aide aux premiers usages des technologies innovantes, suppression

1. En 2016, pour une composante carbone de la TICPE (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques) de 22 euros/tCO<sub>2</sub>, le produit attendu était de 3,6 milliards d'euros.

2. *Rapport de la conférence des experts et de la table ronde sur la contribution Climat et Énergie*, présidées par Michel Rocard, juillet 2009.

3. Centre d'analyse stratégique (2012), *Trajectoires 2020-2050 : vers une économie sobre en carbone*, rapport du comité présidé par Christian de Perthuis, février.

4. Aghion P., Hemous D. et Veugelers R. (2009), « Quelles politiques pour encourager l'innovation verte ? », *Regards croisés sur l'économie*, n° 6, p. 165-174.

des barrières hors marché, facilitation de la substitution entre technologies propres et technologies polluantes.

D'autres barrières existent, en particulier dans le résidentiel-tertiaire. Au-delà du recours à la norme et à la réglementation et des actions déjà mises en œuvre<sup>1</sup>, l'introduction progressive d'une taxe carbone sur les énergies utilisées dans les bâtiments actuels permet d'adresser aux ménages un signal-prix qui ne pourra que s'accroître dans le temps. Une partie des sommes recueillies peut être recyclée dans l'incitation à la rénovation thermique et la lutte contre la précarité énergétique. Le calcul socioéconomique (intégrant les conditions économiques actuelles, en particulier la faiblesse des taux d'intérêt) devrait aider à préciser les projets qui pourraient être réalisés. L'arbitrage intertemporel ainsi envisagé conduit à effectuer dès maintenant les actions rentables et à différer celles qui le deviendront pour un prix du carbone plus élevé : il doit naturellement tenir compte des barrières propres à chaque secteur.

## LES OPTIONS EN DÉBAT

*Quelle est la crédibilité de l'objectif « nettement moins de 2 °C » ?*

Au plan mondial, trois scénarios sont possibles dans la lutte contre le changement climatique :

- le respect, sans plus, des engagements pris par chaque pays avant la Conférence de Paris et un report des efforts supplémentaires au-delà de 2030. Cela reviendrait en pratique à renoncer à contenir l'élévation de la température en dessous de 2 °C ;
- l'accroissement dès 2020 des efforts pour obtenir une réduction supplémentaire d'environ 30 % des émissions de GES à 2030. Ce scénario est nécessaire si l'on veut tenir l'objectif « moins de 2 °C », mais il requiert des efforts supplémentaires substantiels et rapides ;
- le non-respect des engagements pris, comme le protocole de Kyoto l'a parfois montré. Le dimensionnement des efforts d'adaptation – de plus en plus nécessaires – en dépend.

1. Notamment le cumul de l'éco-prêt à taux zéro et du crédit d'impôt pour la transition énergétique, l'augmentation des crédits consacrés à la rénovation des bâtiments publics et des logements sociaux, la mise en place de sociétés de tiers financement.

*L'Union européenne doit-elle prendre les devants ou suivre le rythme de la communauté internationale ? Comment concilier compétitivité et ambition climatique ?*

Alors qu'elle ne représente plus aujourd'hui que 10 % des émissions mondiales, l'UE doit-elle se fixer unilatéralement un objectif de réduction supplémentaire de 30 % à l'horizon 2030 au risque de sacrifier sa compétitivité ? Doit-elle au contraire conditionner cet effort à une coopération mondiale ? Comment répartir les réductions à consentir entre les États membres ? L'UE peut-elle et doit-elle enfin créer à dix ans une taxe carbone européenne ? Comment doit-elle encourager l'innovation ?

*Comment réduire la part du charbon dans la production d'électricité européenne ?*

L'introduction d'un prix plancher du carbone dans le secteur de la production électrique pourrait permettre de favoriser les énergies alternatives au charbon et de baisser les émissions. Cela permettrait aussi de relever le prix du marché de gros, et enfin de ne pas trop pénaliser les autres secteurs industriels. Faut-il suivre une stratégie de ce type ? Recourir à la réglementation ou attendre le relèvement du prix du carbone ?

Le gaz est-il un intermédiaire nécessaire dans la transition ?

*Quelle trajectoire en France pour le prix du carbone ? Comment faire évoluer les comportements ?*

La taxe carbone sur les carburants, qui devrait atteindre 25 centimes d'euro en 2030, peut être bénéfique à l'économie si elle est intelligemment utilisée pour alléger d'autres prélèvements. Comment donner une crédibilité à cette trajectoire ? Sommes-nous prêts à porter le prix du carbone à 40 centimes d'euro le litre d'essence pour respecter l'objectif « moins de 2 °C » ? Quel usage faire de cette recette ? Cette taxe est-elle suffisante pour engendrer des changements de comportement ? Quelles politiques mettre en œuvre pour, plus généralement, adapter nos modes de vie ?

*Sur quelle base reconstruire le marché de l'électricité ?*

La situation actuelle du marché de l'électricité ne permet pas d'assurer la rentabilité des installations de production, à moins qu'elles ne soient

subventionnées. La Commission européenne et les États membres sont donc confrontés à plusieurs scénarios possibles : le laisser-faire conduisant à la remise en cause économique – voire à la disparition – des opérateurs historiques, le retour de l'État planificateur et régulateur, la primauté accordée aux seules forces du marché, ou la création de modèles hybrides rémunérant à la fois l'énergie et la puissance.

La France doit s'interroger à horizon de dix-vingt ans sur la place de l'électricité dans le mix énergétique et sur la composition du mix électrique, sur les développements possibles des *smarts grids*, de la production d'énergie décentralisée, et sur le rôle qu'auront demain les réseaux électriques.

*Dominique Auverlot  
Étienne Beeker*

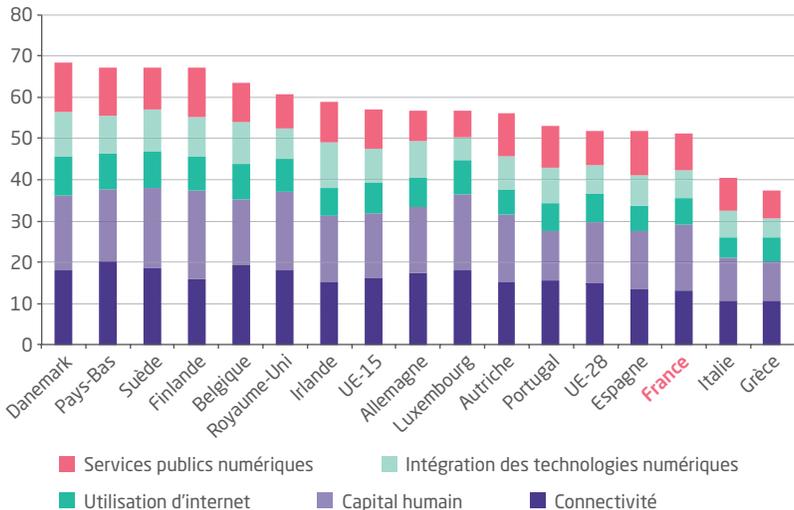


# 2

## TIRER PARTI DE LA RÉVOLUTION NUMÉRIQUE

En moins de dix ans, le numérique a révolutionné notre accès à l'information, transformé notre vie quotidienne et bousculé les positions acquises dans plusieurs secteurs économiques comme le transport et le tourisme.

Graphique 1 – Indice relatif à l'économie et à la société numériques



Source : France Stratégie, d'après l'Agenda numérique de la Commission européenne

Qu'en sera-t-il dans la décennie 2017-2027 ? Le mouvement de transformation va se poursuivre et atteindre une part croissante de la production des biens et de services, y compris les services publics, avec partout le même potentiel de simplification, d'optimisation et de remodelage des organisations.

L'enjeu est considérable pour la société et l'économie françaises. Pour tirer tout le parti de cette révolution numérique, pour en être les acteurs plutôt que de la subir, il ne faut pas l'attendre, il faut la provoquer. Or la situation de la France est ambivalente. Elle possède des atouts – des infrastructures, des ingénieurs qualifiés, une bonne pénétration des usages dans la population, mais selon un indice élaboré par l'Union européenne<sup>1</sup>, elle se positionne dans le dernier tiers de l'Europe des Quinze pour le développement numérique (graphique 1).

Pour que ce retard ne se mue pas en handicap, et face aux inquiétudes légitimes que suscite la révolution numérique, il importe de définir des objectifs collectifs, de fixer des principes, d'offrir un cadre propice aux innovations et d'accompagner les changements.

Parce qu'il transforme l'économie, parce qu'il rebat les cartes de la compétition et pose des questions fondamentales à la société, le numérique est un enjeu pleinement politique. Il doit donc avoir sa place dans les débats de 2017.

## LE NUMÉRIQUE NE NOUS ATTENDRA PAS

En 2014, plus de 40 % de la population mondiale avait accès à internet<sup>2</sup>. Demain, des initiatives originales – mobilisant drones, ballons ou satellites – pourraient permettre de connecter l'ensemble de cette population. D'ores et déjà, il est possible de suivre les cours d'universités du monde entier, d'organiser des révolutions sur les réseaux sociaux, ou encore de faciliter l'acheminement des secours dans des zones sinistrées grâce à une cartographie mise à jour en temps réel<sup>3</sup>. La révolution numérique est loin d'avoir montré toutes ses

1. Cet indice mesure l'accessibilité et la qualité du réseau internet, les compétences numériques des individus, les usages en ligne, l'utilisation que font les entreprises des services numériques ou encore la transformation numérique des services publics. Chacune de ces cinq thématiques est évaluée à partir d'une série d'indicateurs (un peu moins de trente au total).

2. Banque mondiale.

3. Ce fut le cas, par exemple, grâce à la communauté d'OpenStreetMap, lors du tsunami au Japon en 2011.

facettes : des transformations profondes de nos organisations économiques et sociales sont en gestation.

## Des structures de production plus fluides et plus éclatées

Les tendances actuelles laissent présager une modification en profondeur des structures de production, favorisée par les technologies numériques.

D'une part, l'introduction de ces technologies entraîne une forte baisse des coûts de transaction – soit l'ensemble des frais liés à tout échange commercial, de la prospection d'un marché au transport. Jointe à la capacité des systèmes informatiques à traiter une masse croissante d'informations, cette évolution permet de mieux répondre aux besoins des individus par une personnalisation des offres et des services qui devrait s'étendre demain à l'industrie. L'avenir qui se dessine est donc celui d'une « industrie intelligente ». Pour les entreprises, il ne s'agit pas seulement de moderniser leur outil de production mais de transformer leur modèle d'affaires, leur organisation, leurs modes de conception et de commercialisation, dans un monde où les outils numériques font tomber la cloison entre industrie et services<sup>1</sup>. Avec le projet stratégique « Industrie 4.0 », qui tire son nom de la quatrième révolution industrielle, le gouvernement allemand vise ainsi à accompagner les entreprises vers cette individualisation des produits. Il s'agit ce faisant de contester aux GAFAs, – ces géants de l'internet que sont Google, Apple, Facebook et Amazon –, l'exclusivité de la relation avec le client et le monopole de la captation des données d'usage, véritable trésor de guerre<sup>2</sup>.

D'autre part, la capacité à instaurer un lien de confiance à l'échelle d'une communauté en ligne, au-delà d'organisations structurées telles que les entreprises, ouvre la perspective du travail collaboratif, en dehors du cadre classique de production. Cette confiance provient de différents mécanismes mis en place par les entreprises ou les communautés en ligne, tels la notation par les internautes qui forge une e-réputation ou le suivi en direct des actions de chacun.

Avec l'interconnexion d'une multitude d'individus, la confiance favorise la multiplication des échanges, en particulier de pair à pair, permettant la création collaborative de biens communs tels que Wikipédia ou OpenStreetMap, grâce à des contributions volontaires sans contrepartie monétaire. Ces biens se situent

1. Définition du ministère de l'Économie.

2. BPI France, Kohler C&C (2015), *Industrie 4.0 : quelles stratégies numériques ? La numérisation de l'industrie dans les entreprises du Mittelstand allemand*, étude, novembre.

ainsi hors du cycle économique « classique » mais dégagent de nombreuses externalités positives, en particulier en matière de diffusion de la connaissance.

En outre, les technologies numériques devraient être largement mobilisées au cours de la prochaine décennie en faveur de la transition écologique, que ce soit pour soutenir les dynamiques d'économie collaborative et d'économie circulaire ou pour assurer la sobriété énergétique grâce aux réseaux électriques intelligents.

La production elle-même se verra modifiée par l'extension de l'impression 3D, qui permet une réalisation sur mesure. La valeur se déplace de l'usine vers la modélisation numérique. Les structures de production aujourd'hui fragmentées au niveau mondial pourraient donc à l'avenir être davantage localisées à proximité des consommateurs. Les entreprises pourraient alors revoir leur organisation et faire davantage appel à des compétences extérieures intégrées aux processus de production, donnant naissance à une entreprise étendue, associée à des écosystèmes locaux.

Le lien entre les entreprises et les compétences extérieures pourra se faire sous une forme assez classique de sous-traitance, dans un cadre très normé, par exemple *via* les plateformes en ligne de petits boulots (*jobbing*) telles Amazon Mechanical Turk ou Foule Factory, où de nombreuses tâches sont proposées (traduction, identification d'image, tri de données, etc.). C'est ce que les Américains appellent la *gig economy*, une économie de petits boulots ou à la tâche. Ce lien pourrait aussi se créer de manière plus disruptive avec des contreparties non monétaires, où les contributions des utilisateurs sont assimilables à un travail gratuit : c'est ce qu'on appelle le *digital labor*<sup>1</sup>. Le modèle d'affaires des entreprises numériques peut ainsi largement reposer sur les données fournies passivement par les utilisateurs – Facebook ou Google vendent de la publicité ciblée – mais aussi sur les contributions volontaires de leur communauté : Amazon ou Booking tirent leur valeur ajoutée, sur la vente de livres ou de nuits d'hôtel, des commentaires laissés par les clients.

Ces nouvelles organisations, plus agiles, innovantes, offrant des services et des biens pensés pour les usages (*design thinking*), entrent en concurrence avec les industries traditionnelles et les déstabilisent. Le mouvement va se trouver amplifié par l'essor de l'internet des objets, qui étend la connexion au réseau à des machines ou des capteurs, dans l'espace public comme privé ou à

1. Casilli A. et Cardon D. (2015), *Qu'est-ce que le digital labor ?*, INA Éditions, août.

l'usine. L'accent mis sur les services, en particulier numériques, au détriment de la production de biens matériels constitue une transition forte, notamment pour l'industrie. Dans l'automobile, le numérique représente d'ores et déjà 35 % de la valeur des véhicules haut de gamme, qui intègrent une part de plus en plus grande d'électronique ; cette part devrait atteindre 50 % en 2020<sup>1</sup>.

Les fractures qu'ont provoquées Uber ou Airbnb dans leur secteur pourraient se reproduire ailleurs, partout où des rigidités, notamment réglementaires, freinent les innovations, comme les secteurs de la santé, de l'éducation, de la banque ou de l'assurance. Ces perspectives nous invitent à repenser notre modèle social fondé sur le salariat, qui cohabitera de plus en plus avec de nouvelles formes d'emploi, plus proches du statut d'indépendant<sup>2</sup>.

## Les transformations de l'intermédiation

Du moteur de recherche à la plateforme mettant en relation une offre de transport et un client, le numérique fait surgir de nouveaux intermédiaires qui se placent au cœur des filières, à une échelle mondiale. L'irruption des MOOC, ces cours en ligne ouverts et massifs<sup>3</sup>, offre de nouvelles perspectives au monde universitaire, en compétition avec la formation professionnelle traditionnelle. Où l'on voit que les services et les prestations intellectuelles ne sont pas protégés de cette dynamique qui va progressivement exposer à la concurrence des secteurs jusqu'alors jugés à l'abri, comme la médecine ou le droit.

Aujourd'hui, l'intermédiation est souvent centralisée au sein de plateformes qui captent une partie significative de la valeur créée (vente de biens et services en ligne, taxi, hébergement, etc.). Qu'elles s'appellent Google, Uber ou Airbnb, ces plateformes sont les figures emblématiques de la transformation numérique. Mais la forme que prendra l'intermédiation dans les années à venir reste incertaine. En effet, les avancées technologiques pourraient favoriser l'essor de services fournis de façon plus décentralisée, de pair à pair, sans autorité organisatrice, redonnant du pouvoir à la multitude d'internautes qui les utilise et les nourrit.

1. Iereckl R., Ahlemann D., Koster A. et Jursch S. (2015), *Connected Car Study 2015: Racing ahead with autonomous cars and digital innovation*, PwC, septembre.

2. Voir le chapitre « Nouvelles formes du travail et de la protection des actifs ».

3. Delpech Q. et Diagne M. (2016), « MOOC français : l'heure des choix », *La Note d'analyse*, n° 40, France Stratégie, février.

L'application La'Zooz se présente ainsi comme une solution décentralisée de covoiturage qui pourrait concurrencer Uber et Blablacar. Les utilisateurs se voient attribuer des jetons pour la réalisation des différentes tâches nécessaires au fonctionnement de la communauté (transporter des personnes, diffuser l'application, noter les autres membres de la communauté, etc.), selon des règles incitant au bon développement du service (les plus gros clients sont récompensés). Les décisions sur le fonctionnement de la plateforme sont prises par la communauté, avec un droit de vote proportionnel à l'activité des membres.

**Tableau 1 – Taux de commission des plateformes numériques**

Société	Taux de commission	Type de plateforme
KissKiss BankBank	8 %	Financement participatif
Leetchi	de 2,9 % à 4 %	Financement participatif
Kick Starter	8 %	Financement participatif
Airbnb	de 9 % à 15 %	Logement
Booking	de 15 % à 25 %	Logement
Uber	20 %	Transport
Blablacar	12 %	Transport
Drivy	30 %	Transport
Ebay	7,50 %	Vente de biens
PriceMinister	de 4 % à 22 %	Vente de biens
Etsy	7,50 %	Vente de biens
Foule Factory	20 %	<i>Jobbing</i>
Mechanical Turk	de 20 % à 25 %	<i>Jobbing</i>
App Store	30 %	Magasin d'applications
Google Play	30 %	Magasin d'applications

Note : selon les cas, le taux de commission des plateformes peut s'appliquer sur le prix payé par les utilisateurs ou sur la somme perçue par les prestataires.

Source : France Stratégie, d'après les sites internet des plateformes et les articles de presse

## Les données et leur traitement, nouvel enjeu économique et social

Avec la prolifération des objets connectés, internet et les données pénétreront de façon croissante l'espace public. Les réalités physique et virtuelle fusionneront dans la réalité augmentée. Les progrès de l'intelligence artificielle et de la robotique étendront progressivement le champ des tâches susceptibles d'être automatisées. Par exemple, dans le domaine des mobilités, la voiture connaîtra une automatisation croissante qui aboutira, à l'horizon de la décennie, aux premiers véhicules autonomes, robots dotés de capacités de traitement et d'analyse internes et de communication, pouvant assurer toutes les fonctions de la conduite, éventuellement restreinte à certaines zones. Au-delà de la concurrence entre constructeurs pour produire de tels véhicules, les enjeux industriels résident dans la conception des logiciels de pilotage ainsi que dans la mise en réseau et l'exploitation optimale des données générées (géolocalisation, images, informations de circulation).

Aujourd'hui, les données numériques, à caractère souvent personnel, sont essentiellement collectées et exploitées par des entreprises. Leur contrôle est alors transféré à un gestionnaire qui laisse aux personnes peu de maîtrise sur l'usage qui en est fait. Demain, ces données pourraient revenir entre les mains des internautes, du fait de leurs réclamations plus fortes, de la réglementation ou de nouveaux services intégrant par construction le respect de la vie privée (*privacy by design*).

En redonnant un levier d'action aux particuliers, une telle gestion des données permettrait à la fois d'instaurer des liens nouveaux avec les institutions publiques et de transformer le rôle de ces dernières. Grâce à des services personnalisés d'accès à l'information, les interactions des différentes composantes de notre société – personnes physiques, organisations et pouvoirs publics – seront plus simples et plus efficaces.

Conçu comme une plateforme numérique accessible à tous, le compte personnel d'activité<sup>1</sup> devrait à terme permettre aux actifs de gérer leurs droits sociaux, que ce soit pour la construction de leur carrière (recherche d'emploi, acquisition de compétences) ou pour bénéficier d'un accompagnement spécifique.

1. France Stratégie (2015), *Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret*, rapport de la commission présidée par Selma Mahfouz, octobre.

L'initiative *Blue Button* aux États-Unis<sup>1</sup> ou le dossier médical partagé en France offrent aux patients une maîtrise de leurs données de santé. Un suivi de type nouveau s'instaure, les praticiens ne sont plus les seuls à détenir les informations médicales. L'exploitation des données de santé recèle un potentiel considérable pour améliorer, simplifier ou réduire les coûts de la médecine curative au profit d'une politique de prévention, avec un meilleur suivi des malades.

En matière d'éducation, on peut envisager que les enregistrements numériques de l'activité des élèves dans le cadre scolaire permettront la transmission des connaissances de manière plus autonome et mieux adaptée au rythme de chacun, tout en favorisant les interactions avec les enseignants, les échanges collaboratifs et le suivi des élèves en relation avec leur famille.

Sur le plan politique, on pourrait assister à la naissance d'une démocratie numérique<sup>2</sup>. Les citoyens se sont déjà saisis des outils numériques pour s'exprimer et se mobiliser, que ce soit avec des pétitions en ligne ou sur les réseaux sociaux. Les institutions publiques pourraient recourir à ces outils pour promouvoir une démocratie plus participative et bénéficier ainsi, comme les entreprises privées, des contributions et initiatives de la multitude. De telles expériences ont déjà été menées sur le projet de loi « Pour une République numérique » ou sur le budget participatif de la ville de Paris.

Toutes ces perspectives ne pourront se réaliser que si des gages suffisants sont donnés aux citoyens sur l'utilisation sécurisée des données ainsi collectées<sup>3</sup>.

Les pays européens doivent opérer une montée en puissance dans le secteur du numérique s'ils veulent imposer un cadre qui soit adapté à la circulation et à l'exploitation des données, tout en prenant en compte certains principes en matière de chiffrage des échanges, de cyber-espionnage ou de liberté d'expression.

1. Lancé en 2010, le *Blue Button* est une application qui permet à chaque Américain de télécharger l'ensemble des données de son dossier médical.

2. Conseil national du numérique (2013), *Citoyens d'une société numérique. Accès, littératie, médiations, pouvoir d'agir : pour une nouvelle politique d'inclusion*, rapport, octobre.

3. On constate par exemple une certaine méfiance qui freine l'installation des compteurs intelligents de gaz et d'électricité (Gazpar et Linky). Voir Brouze E. (2016), « Carte : les communes qui refusent les compteurs "intelligents" », *Rue89*, mars.

## LA FRANCE ET L'EUROPE ONT MAL NÉGOCIÉ LE VIRAGE NUMÉRIQUE

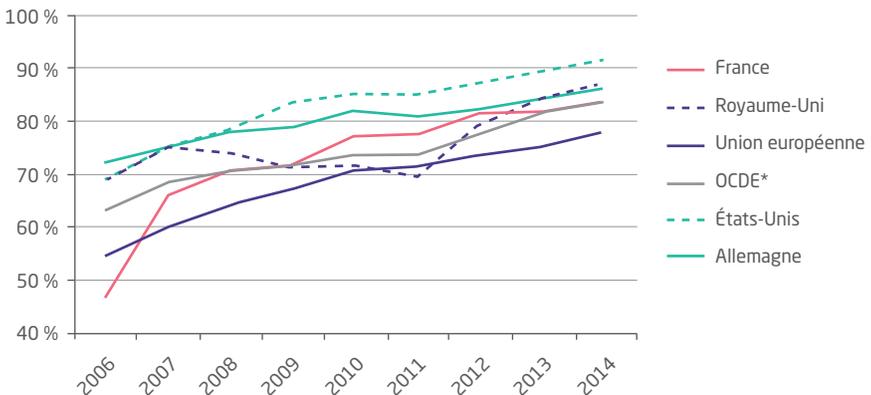
La transformation numérique des organisations décidera du positionnement de notre pays sur l'échiquier mondial. Les industries de demain, que leur cœur de métier soit ou non le numérique, devront intégrer les nouveaux outils et modèles d'organisation si elles veulent rester compétitives.

### Des usages plus développés au niveau individuel que professionnel

La demande de services et de biens numériques est l'un des vecteurs qui poussent les organisations à se transformer. Mais cette mutation ne peut se faire sans des compétences particulières, ce qui suppose une appropriation par les Français des outils et des usages numériques dans leur environnement privé comme professionnel.

Les Français ont largement intégré ces nouveaux outils dans leur quotidien. En moins d'une décennie, ils ont rattrapé leur retard puisque 83 % d'entre eux utilisent internet, ce qui les place dans la moyenne des pays développés (graphique 2). Dans leurs pratiques en ligne, ils sont même plutôt au-dessus de la moyenne européenne (graphique 3).

Graphique 2 – Utilisateurs d'internet par pays (en pourcentage de la population)



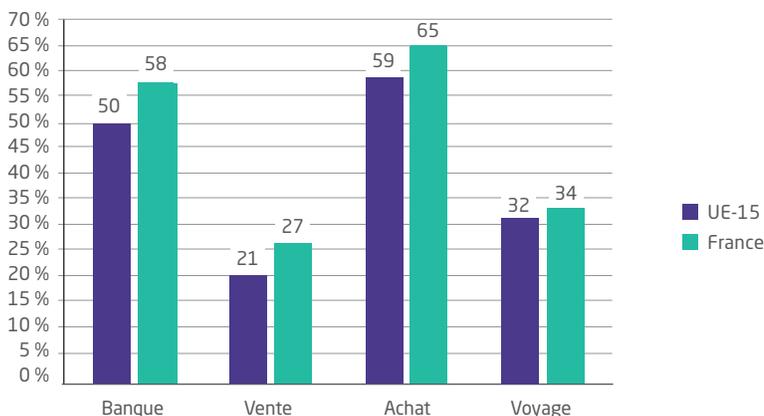
\* Pays à revenu élevé.

Source : France Stratégie, d'après les données de la Banque mondiale

En revanche, les entreprises françaises investissent peu dans les compétences numériques de leurs employés. Le premier enjeu est celui de la formation, initiale et tout au long de la vie. Les outils numériques restent davantage perçus comme une contrainte que comme un facteur d'amélioration des conditions de travail, ce qui ne joue pas en faveur de leur appropriation. L'introduction de nouvelles méthodes de travail recourant au numérique fait souvent figure de stratagème pour accroître la productivité des employés, diminuer la masse salariale ou surveiller les activités de chacun. De fait, la part des salariés dont le rythme de travail est imposé par un contrôle ou un suivi informatisé est passée de 25 % en 2005 à 35 % en 2013<sup>1</sup>. La montée du débat sur le droit à la déconnexion<sup>2</sup> révèle à la fois ce sentiment qu'ont les salariés d'une surexposition aux outils numériques et le brouillage des frontières entre vie privée et vie professionnelle que produisent ces outils.

Ce constat est en porte-à-faux avec l'espoir que l'utilisation du numérique emprunte une voie plus collaborative, permettant à chacun d'améliorer ses conditions de travail, d'être plus autonome, de se consacrer à des tâches moins répétitives et en interaction avec d'autres personnes.

**Graphique 3 – Usages en ligne (en pourcentage des particuliers, en 2015)**



Source : France Stratégie, d'après les données Eurostat

1. Algava É., Davie E., Loquet J. et Vinck L. (2014), « Conditions de travail. Reprise de l'intensification du travail chez les salariés », *Dares Analyses*, n° 049, juillet.

2. Mettling B. (2015), *Transformation numérique et vie au travail*, rapport remis à la ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, septembre.

Si elle ne met pas l'accent sur l'acquisition des compétences, en formation initiale ou continue, la France demeurera un pays essentiellement consommateur de numérique et non producteur. De cette formation, à tous les niveaux, dépendent non seulement le développement de notre écosystème numérique, qui a besoin de talents pour innover, mais aussi la transformation de la société par l'adoption de nouveaux usages, en particulier en matière de services publics.

## L'écosystème européen encore faible dans le jeu mondial

Les États-Unis ont engagé depuis longtemps une politique très favorable au développement du numérique, avec notamment une recherche financée sur crédits militaires et de nombreux avantages fiscaux. Cet effort a conduit à l'émergence d'acteurs majeurs et d'un écosystème innovant dans la Silicon Valley. La Chine, de son côté, a développé en quelques années des alternatives aux géants américains (Baidu, WeChat, Alibaba, Alipay, etc.). Fortes de leur emprise sur un marché intérieur à gros potentiel, où seulement 50 % des habitants utilisent internet<sup>1</sup>, les entreprises chinoises pourraient bientôt conquérir de nouveaux pays. Le cyberspace évolue aujourd'hui autour de ces deux pôles, et l'Europe apparaît clairement en retard (graphique 4).

Malgré son manque d'acteurs de niveau mondial, l'Europe présente un écosystème de *start-up* dynamiques, rendu visible et consolidé dans notre pays par la création du label French Tech. La France faisait partie des nations les plus représentées au salon emblématique du numérique mondial, le Consumer Electronics Show (CES) de Las Vegas, en 2016<sup>2</sup>. Elle est aussi en pointe sur les réseaux dédiés aux objets connectés, portés par l'entreprise Sigfox et le consortium LoRa.

Si l'innovation vient principalement des *start-up*, toutes les entreprises, petites et grandes, sont concernées par la transition numérique. Or elles accusent aujourd'hui un retard certain, qui se ressent dans la compétitivité hors prix de notre économie<sup>3</sup>, aussi bien pour l'équipement en outils numériques que pour l'organisation ou la mobilisation des compétences. Ce retard peut être dû à une diffusion insuffisante des savoir-faire numériques dans l'entreprise,

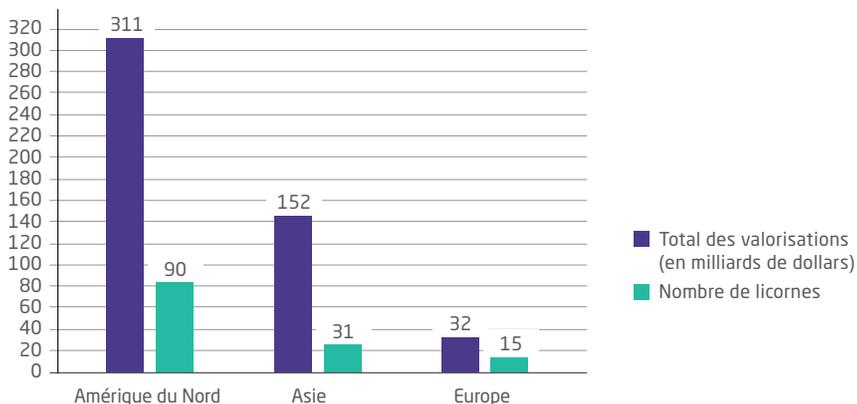
1. Banque mondiale.

2. Délégation présente à l'Eureka Park, zone dédiée aux *start-up*. Source : la French Tech.

3. Voir le chapitre « Compétitivité : que reste-t-il à faire ? ».

qui ralentit la décision d'investissement dans des projets innovants : seules 16 % des entreprises françaises emploient des spécialistes des technologies de l'information et de la communication (TIC), contre 20 % en moyenne dans l'Union européenne, écart constaté quelle que soit la taille des entreprises.

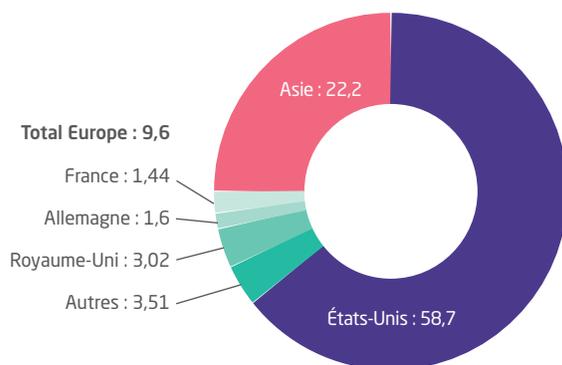
**Graphique 4 – Nombre de « licornes » par zone géographique**



Note : les licornes sont des entreprises valorisées à plus d'un milliard de dollars par des levées de fonds (non cotées en bourse).

Source : France Stratégie, d'après *Fortune*, classement d'août 2015

**Graphique 5 – Montant des fonds investis en capital risque en 2015 (en milliards de dollars)**



Source : France Stratégie, d'après CB, Insight

L'abondance de cadres réglementaires dans l'ensemble de l'UE et leur rigidité peuvent également constituer un frein. Les innovateurs ont autant besoin du soutien financier que peuvent offrir les fonds d'investissement en capital risque, encore très faibles en Europe (graphique 5), que de flexibilité réglementaire pour laisser place à l'expérimentation. On a pu voir ainsi le régulateur financier britannique (Financial Conduct Authority) ouvrir un « *innovation hub* » pour conseiller les *start-up* de la Fintech. La France quant à elle dispose d'un cadre réglementaire qui n'est pas toujours favorable à l'expérimentation, même si des adaptations sont possibles au cas par cas<sup>1</sup>.

Nous sommes au premier stade du développement de notre écosystème numérique. La pérennité de nos *start-up* et leur capacité à croître sont les clés du positionnement français et européen sur les prochaines vagues d'innovation, dont celle des objets connectés. Par ailleurs, la capacité des entreprises non numériques à se transformer – quelle que soit leur taille – est un enjeu essentiel du regain de compétitivité de l'économie française.

## Sphère publique : un bilan contrasté

La France est loin des pays leaders en matière de transformation numérique de la sphère publique. La puissance publique s'est néanmoins mobilisée pour offrir un cadre propice à l'innovation numérique.

Des investissements publics et privés sont prévus, à hauteur de 20 milliards d'euros, pour la couverture du territoire, d'ici 2022, en réseau fixe à très haut débit. Sur les réseaux mobiles, le déploiement de la 4G a bénéficié de l'attribution récente de nouvelles fréquences mais suscite toujours beaucoup d'attente dans les territoires mal couverts, alors que les regards se tournent déjà vers les potentialités de la 5G.

Notre pays a conduit une politique d'ouverture des données publiques, avec la création d'une administration dédiée, Etalab. Cependant, la France n'est classée que dixième par l'Open Knowledge Foundation en 2015 alors qu'elle était troisième en 2014. En effet, elle échoue à ouvrir certains jeux de données fondamentaux, tels le cadastre ou les données géographiques, selon les standards

1. Voir par exemple la décision de l'Assemblée nationale autorisant les tests sur route de « véhicules à délégation totale ou partielle de conduite », dans le cadre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, promulguée le 17 août 2015.

de l'*open data*. Malgré la volonté affichée, le changement de culture au sein des administrations tarde à se produire. S'agissant de la dématérialisation des services publics, la France est classée au sixième rang européen<sup>1</sup>, avec 52 % des usagers qui utilisent des formulaires en ligne pour échanger avec les administrations, notamment pour la déclaration de revenus.

En matière de management et d'organisation, alors même que le numérique remodèle les attentes des citoyens et des usagers, les administrations françaises peinent à redéfinir leurs règles de fonctionnement. En témoignent les difficultés rencontrées lors de la réalisation de grands projets numériques tels que le dossier médical partagé, le compte personnel de formation ou le logiciel de paie de l'armée (Louvois). Les impératifs d'instantanéité, de personnalisation et de mise en capacité des individus sont trop souvent ignorés dans les relations avec le public. Des initiatives encore timides, telles les *start-up* d'État<sup>2</sup>, apportent une dose d'agilité mais les structures paraissent encore bien rigides en comparaison des modes d'organisation adoptés par les entreprises numériques. Pour donner une seule illustration de ce gouffre culturel, la compagnie américaine Netflix indique ne pas fixer le nombre de journées de congé de ses employés...<sup>3</sup>

Si l'administration a réussi malgré tout à accompagner certaines évolutions liées au numérique, elle n'est pas prête à affronter les défis d'une autre ampleur qui s'annoncent – services personnalisés, participation des citoyens, concurrence par des opérateurs privés –, en particulier par manque de formation et de culture numériques. Ses rigidités entravent l'innovation et ne laissent pas assez de place à l'innovation et à l'expérimentation de nouveaux services aux usagers.

## LES OPTIONS EN DÉBAT

La révolution numérique est engagée. Aujourd'hui, elle est menée par les entreprises dominantes, majoritairement d'origine américaine, qui imposent leurs règles. Dans ce paysage, des choix politiques sont nécessaires. Ils doivent

1. Commission européenne, Digital Economy and Society Index 2015.

2. Initiative du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) pour inciter à l'innovation à l'intérieur de l'État.

3. Dans une présentation diffusée en 2013 sur les principes de fonctionnement interne.

permettre de dessiner un cap dans un océan numérique qui laisse ouvertes de nombreuses routes. Notre réaction face aux innovations sera un facteur clé de notre capacité à tirer le meilleur parti du numérique.

## Données et algorithmes : quelle gestion des ressources ?

La donnée est le vecteur du pouvoir dans le monde numérique. Il est primordial de fixer les lignes d'action des pouvoirs publics français et européens en la matière si l'on veut peser sur l'échiquier mondial de demain.

À l'ère des objets connectés, la dichotomie entre les données personnelles et non personnelles<sup>1</sup> risque d'être remise en cause par la collecte massive et diffuse d'informations dans l'espace public et privé (le *big data*), ainsi que par les algorithmes qui en assurent le traitement automatisé. Comment garantir aux citoyens le respect de la vie privée, du droit à l'intimité ? Peut-on étendre les principes en vigueur pour les données personnelles à toutes les données, notamment les principes de finalité et de proportionnalité de leur collecte ? Doit-on chercher à définir un droit de propriété des données ? Quelle régulation doit garantir le respect de ces principes ?

La collecte croissante de données sur les individus, couplée aux capacités de traitement et d'apprentissage automatique (*machine learning*), peut permettre d'offrir des services de plus en plus personnalisés, mais au risque d'une différenciation accrue. Ce qu'on tolère pour des billets d'avion, l'acceptera-t-on pour les services publics ? Quelles frontières entre personnalisation des services et discrimination ?

Au-delà des garanties sur la collecte et le traitement algorithmique des données à des fins industrielles, la question de la protection des libertés individuelles resurgit. Le chiffrement des données apparaît comme un rempart au contrôle généralisé des particuliers par les autorités, mais il peut représenter également un obstacle aux pouvoirs d'enquête<sup>2</sup>. Dans un autre domaine, les réseaux sociaux censurent certains contenus, au-delà des règles imposées par les législations nationales<sup>3</sup>. Comment faire en sorte que les entreprises multi-

1. Zuiderveen Borgesius F. J. (2016), « Singling out people without knowing their names – Behavioural targeting, pseudonymous data, and the new data protection regulation », *Computer Law & Security Review*, vol. 32(2), p. 256-271.

2. Cook T. (2016), « A message to our customers », Apple.com, 16 février.

3. Plusieurs cas de censure d'images de nus, par Facebook ou Instagram, ont été identifiés.

nationales se conforment aux réglementations et à l'application des décisions de justice nationales ?

## Les institutions : quel cadre donner à la société numérique ?

Face à l'évolution de la société, il est temps d'imaginer les institutions de demain qui permettront de faire évoluer droits et devoirs, ainsi que d'en assurer le respect.

L'innovation et l'expérimentation sont au coeur des transformations numériques. Comment les encourager ? Comment l'ouverture des données publiques (*open data*) peut-elle être mobilisée pour l'innovation dans les services publics ? Dans quelle mesure des investissements doivent-ils être réalisés en interne pour que l'action publique se dote des compétences et des outils nécessaires à son renouveau ?

La transition numérique ne fait pas que des gagnants : elle transforme aussi puissamment les secteurs d'activité, les besoins en compétence, les emplois. Comment accompagne-t-on ce mouvement ? Quelle réaction devons-nous avoir face aux innovations ? Devons-nous protéger les acteurs installés ou les accompagner dans leur transition, tout en soutenant les acteurs innovants ?

L'économie collaborative, les échanges pair à pair, les logiciels, les biens communs tels que *Wikipédia* fondent leur développement sur l'envie de chacun de participer à l'édifice global. La puissance publique pourrait elle aussi faire appel à cette multitude productrice de richesses. Quelle place doit-on donner à cette multitude auprès de nos institutions ?

En parallèle, cette participation de la multitude à l'économie numérique accélère les mutations de l'emploi. De nouveaux concepts apparaissent, tel le *digital labor* correspondant à la création de valeur au moyen de traces numériques laissées par l'internaute. Dans ce contexte, quels sont les choix de politique d'emploi et de protection sociale qui s'offrent à nous ? Devons-nous adapter notre modèle ou en imaginer un nouveau ?<sup>1</sup>

Enfin, une société numérique demande des investissements constants dans les infrastructures et la formation des actifs, et les entreprises numériques doivent, au même titre que les autres, participer au financement de l'environnement qui leur permet de croître. Quelles seront les mesures mises en œuvre

1. Voir le chapitre « Nouvelles formes du travail et de la protection des actifs ».

pour assurer l'équité fiscale entre les entreprises ? Quelles évolutions de notre système fiscal sont nécessaires pour s'adapter aux nouvelles chaînes de création de valeur ?

### **Les compétences : quel accompagnement pour une citoyenneté numérique active ?**

Anticiper le monde qui vient, c'est aussi permettre à chacun d'y évoluer sereinement. Les compétences que requiert le monde numérique sont encore peu développées, autant en termes de savoirs de base indispensables que de spécialisation. Au-delà de l'équipement en outils numériques, quelles évolutions pédagogiques majeures sont envisageables ou souhaitables ? Par ailleurs, la vie dans une société numérique demande-t-elle de nouvelles compétences que l'école doit intégrer ?<sup>1</sup>

La fracture numérique en termes d'usage sera le prochain défi à relever pour les acteurs publics qui vont vers davantage de services virtuels mais doivent assurer un accès à tous. Quelle garantie d'accès les autorités publiques doivent-elles fournir ? Quelles structures doivent être mobilisées pour assurer la médiation vers les usages numériques ?

### **Les services publics : quelle appropriation des opportunités du numérique ?**

Les services publics sont affectés de plusieurs manières par le numérique. Ce dernier déplace les frontières entre public et privé : des domaines qui relevaient traditionnellement du monopole public se trouvent brutalement ouverts à d'autres acteurs (exemple d'OpenStreetMap). Il met en concurrence par-delà les frontières les offreurs publics (exemple des MOOC). Il redéfinit les attentes à l'égard du secteur public : de nouveaux standards de personnalisation et d'instantanéité auxquels le secteur public n'est pas habitué apparaissent (exemple des assurances sociales). Enfin, il invite à des réorganisations massives qui butent sur les rigidités organisationnelles de nos services publics.

La santé est l'un des secteurs dont on attend le plus d'évolution par le numérique, notamment grâce aux objets connectés et aux avancées de la médecine de précision. Ainsi, les solutions de suivi de certains indicateurs de

1. Voir le chapitre « Quelles priorités éducatives ? ».

santé rendent le passage d'une médecine curative à une médecine préventive plus réel de jour en jour, ce qui ne sera pas sans impact sur l'assurance santé. Comment accompagne-t-on cette transition ? Doit-on fixer des limites ?

Au-delà des investissements dans le réseau pour offrir une connexion internet à chacun, l'aménagement du territoire rural comme urbain passe par l'utilisation de ces réseaux. On parle de villes et de territoires intelligents : quels sont les usages à destination des citoyens et des organisations que les pouvoirs publics peuvent promouvoir ?

Le numérique peut être enfin un levier d'action dans la perspective d'un développement durable de notre pays. Quelles seront les politiques menées en matière de transport et d'énergie ? Quel peut être l'apport des technologies, du véhicule autonome et des réseaux intelligents en faveur de la transition écologique ?

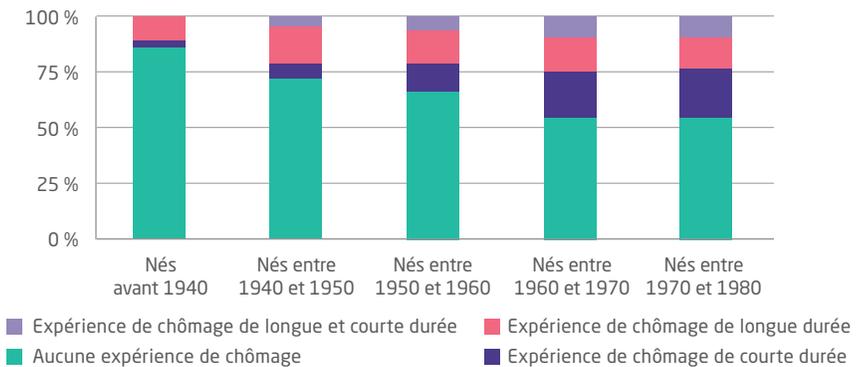
*Julia Charrié  
Lionel Janin*

# 3

## NOUVELLES FORMES DU TRAVAIL ET DE LA PROTECTION DES ACTIFS

Les mutations du travail s'accroissent. Les parcours professionnels sont davantage heurtés, assortis de changements de statut, d'épisodes de chômage et de pluriactivité récurrents, les contrats courts dominent l'embauche. Parallèlement s'observent un certain renouveau du travail indépendant et, depuis peu,

**Graphique 1 – Des carrières de plus en plus souvent interrompues par des épisodes de chômage**



Lecture : en 2006, l'expérience de chômage concernait près d'une personne sur deux pour les générations nées après 1960.

Sources : France Stratégie, d'après Dares, DREES, enquête Santé et itinéraire professionnel (SIP) 2016. Rouxel C. et Virely B. (2012), « Les transformations des parcours d'emploi et de travail au fil des générations », *Emploi et salaires* - Insee Références

l'émergence des plateformes numériques qui conduisent à une diversification des formes d'emploi. Une transformation de la nature même de l'entreprise et du travail se profile. Ces mutations fragilisent certains salariés demandeurs de stabilité, mais elles rencontrent aussi les aspirations d'actifs en quête d'autonomie. Jusqu'où ce mouvement se poursuivra-t-il ? L'ampleur qu'il prendra dans les années à venir est encore incertaine, mais le potentiel des plateformes est considérable et porteur de transformations profondes.

Le droit du travail doit répondre à ces mutations. Il faudra bâtir un cadre adapté aux intermittences de parcours que connaissent aussi bien les nouveaux indépendants que les salariés précaires. L'enjeu est également décisif pour la protection sociale, dont la construction et le financement reposent sur le modèle du CDI à temps plein, et qui de ce fait pénalise aujourd'hui la discontinuité des carrières. L'accès aux droits sociaux dépend fortement des statuts et des parcours, pour des raisons essentiellement historiques.

De nombreuses évolutions ont déjà eu lieu : la protection sociale est devenue plus universelle et la loi a rattaché au salariat plusieurs professions qui se situaient à la lisière du travail indépendant, tels les travailleurs à domicile ou les journalistes. Les actifs demeurent toutefois très inégalement protégés, et ces écarts risquent de s'accroître à l'avenir, notamment en matière de continuité du revenu, de droit à la formation et de retraite.

Il faut donc ouvrir le débat pour inventer des solutions susceptibles de garantir les droits, de protéger les actifs et de sécuriser les transitions professionnelles dans ce nouveau monde du travail. Trois grandes options sont à envisager : adapter les statuts existants, créer un statut intermédiaire entre salariat et travail indépendant traditionnel et inventer un statut de l'actif.

## **LA REMISE EN CAUSE DE L'EMPLOI SALARIÉ STABLE À PLEIN TEMPS**

Les interrogations sur l'avenir du travail sont multiples. Elles concernent son volume (jusqu'où les robots vont-ils se substituer au travail humain ?) et son rôle dans la formation des identités sociales (comment nous définirons-nous demain ?). Elles ont trait aussi à sa qualité (quelles conditions de travail, quelle autonomie pour les salariés ?), à la distribution des emplois (va-t-on vers une polarisation du marché du travail avec une masse croissante d'emplois très qualifiés, ou très

peu qualifiés et une raréfaction des emplois de qualification intermédiaire ?). Les interrogations portent enfin sur la stabilité (quelle permanence pour les postes de travail, quelle durée pour les contrats ?) et sur le statut des actifs (quelles parts pour le salariat, le travail indépendant, les nouveaux statuts d'intermittence ? Le contrat commercial remplacera-t-il, à terme, le contrat de travail ?)<sup>1</sup>.

Il s'agit d'une interrogation d'ensemble car les mutations, qu'elles soient induites par la technique, le management des entreprises ou les comportements des actifs, affectent simultanément tous ces paramètres. Si on choisit ici de l'aborder sous l'angle de la *stabilité* et du *statut*, c'est pour deux raisons.

D'abord parce que l'emploi salarié stable à plein temps a fourni aux sociétés d'après-guerre le socle sur lequel se sont constitués tant le droit du travail que la protection des actifs<sup>2</sup>. Une érosion de ce pilier central est donc de nature à provoquer de profonds ébranlements dans l'édifice des régulations sociales.

Ensuite parce que les nouvelles formes de travail – certes encore extrêmement minoritaires, mais au potentiel important – induites par l'économie des plateformes numériques remettent en cause ce socle traditionnel<sup>3</sup>. Se trouvent en effet mises en question tant l'exclusivité et la durée du travail que la nature du lien entre les « apporteurs de travail » et les entités – on ne sait s'il faut les qualifier d'entreprises – qui organisent leur activité.

Les interrogations sur l'avenir de l'emploi salarié stable à temps plein ont bien évidemment précédé les plateformes numériques. Si ce modèle demeure largement majoritaire, il subit en effet un certain effritement aux marges<sup>4</sup>, que signalent plusieurs évolutions.

*Les transitions par le chômage sont devenues plus fréquentes.* Une enquête de 2006 indique que, parmi les actifs nés avant 1950, moins du quart ont fait l'expérience du chômage au cours de leur vie professionnelle, alors que, pour les générations nées à partir des années 1960, bien que plus jeunes au moment de l'enquête, près d'une personne sur deux a déjà connu des épisodes de chômage (graphique 1, en tête de chapitre).

1. Jolly C. et Prouet E. (coord.) (2016), « L'avenir du travail : quelles redéfinitions de l'emploi, des statuts et des protections ? », *Document de travail*, n° 4, France Stratégie, mars.

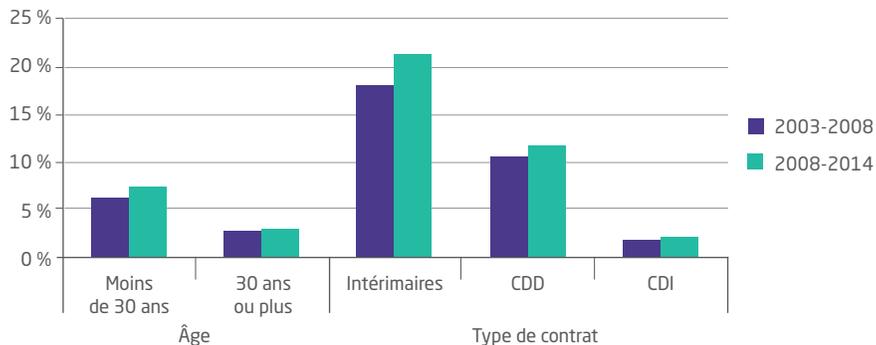
2. On a pu à cet égard parler de société salariale : Aglietta M. et Brender A. (1984), *Les Métamorphoses de la société salariale. La France en projet*, Paris, Calmann-Lévy ; Castel R. (1995), *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.

3. CNum (2016), *Travail, emploi, numérique, les nouvelles trajectoires*, rapport du Conseil national du numérique, janvier.

4. Flamand J. (2016), « Dix ans de transitions professionnelles : un éclairage sur le marché du travail français », *Document de travail*, n° 3, France Stratégie, mars.

De plus en plus d'embauches se font en contrat à durée limitée et sur des périodes d'emploi de plus en plus courtes. La part de ces contrats dans l'emploi global reste néanmoins stable.

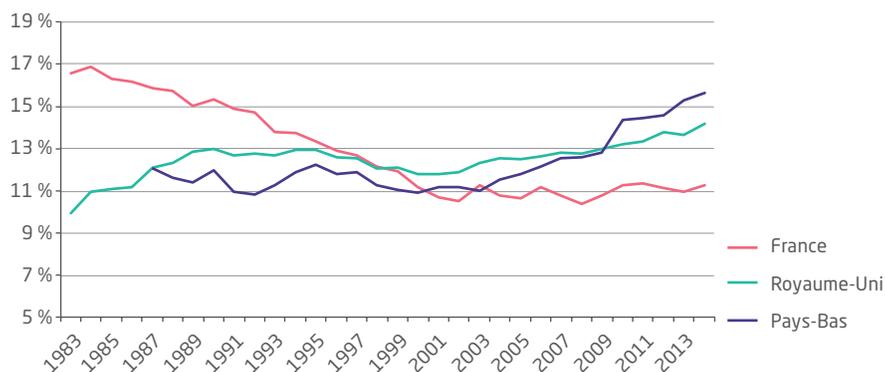
**Graphique 2 – Taux de transition annuels de l'emploi vers le chômage selon l'âge et le type de contrat, 2003-2014**



Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes en emploi (hors fonctionnaires de 15 ans ou plus (âge au dernier jour de la semaine de référence)).

Source : France Stratégie, d'après les enquêtes Emploi de l'Insee

**Graphique 3 – Part dans l'emploi des travailleurs indépendants en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, 1983-2014**



Note : le champ géographique et la population étudiée sont différents des estimations de l'Insee qui envisage l'ensemble de la population en emploi sur la France entière. Les travailleurs indépendants au sens d'Eurostat ne comprennent pas les travailleurs familiaux.

Source : France Stratégie, d'après Eurostat, *Labour Force Survey*, population des 15-64 ans (France métropolitaine)

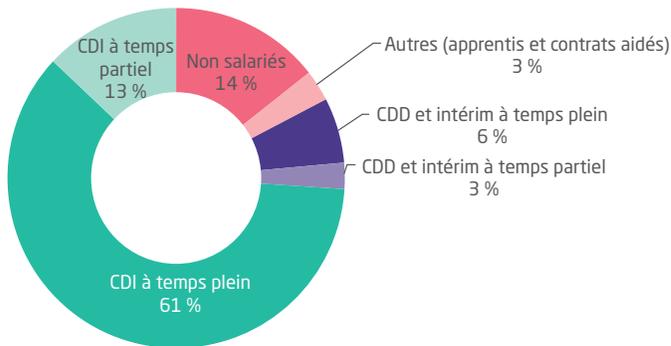
*L'entrée dans la vie active est marquée par l'instabilité.* Les moins de 30 ans en emploi ont deux fois et demie plus de risque d'être au chômage l'année suivante que les 30 ans et plus. Les jeunes sont, en effet, plus souvent en contrat à durée limitée. Or les employés en CDD ou en intérim ont huit fois plus de risque d'être au chômage l'année suivante que les salariés en CDI (graphique 2).

*Le temps partiel s'accompagne souvent d'une insuffisance du revenu.* Les travailleurs à temps partiel, notamment lorsque celui-ci est « subi », ont un risque de pauvreté deux fois plus élevé que les salariés à temps plein<sup>1</sup>.

*Un début de regain du travail indépendant s'observe.* Après des décennies de montée du salariat, depuis le début des années 2000, les travailleurs non salariés sont de plus en plus nombreux chaque année<sup>2</sup>. Leur part dans l'emploi progresse faiblement en France, fortement aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (graphique 3).

*Enfin, la polyactivité s'est développée :* 15 % des non-salariés cumulent plusieurs activités.

**Graphique 4 – Part des formes d'emploi à temps plein et à temps partiel dans l'emploi en 2014 (hors secteur public, en pourcentage)**



Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes en emploi (hors secteur public) de 15 ans ou plus (âge au dernier jour de la semaine de référence).

Source : France Stratégie, d'après l'enquête Emploi 2014 de l'Insee

1. SILC (statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie), Eurostat.

2. Hors agriculteurs, leur nombre a même augmenté plus vite que celui des salariés entre 2001 et 2008 (+ 0,8 % par an, contre + 0,5 %), soit avant la crise économique et avant la mise en place du statut d'auto-entrepreneur. Voir Omalek L. et Rioux L. (2015), *Emploi et revenus des indépendants*, édition 2015, Insee Références.

Ces évolutions prises en compte, l'emploi salarié à temps plein en CDI représente aujourd'hui 61 % du total de l'emploi marchand. Les formes non standard restent minoritaires, mais significatives pour certains segments du marché du travail (graphique 4).

Cette situation résulte pour partie des transformations économiques et pour partie des institutions du marché du travail<sup>1</sup>. Elle crée des conditions propices au développement de nouvelles formes d'emploi – auto-entrepreneurs, travailleurs sur plateforme, contrats courts – en complément ou en substitut du salariat traditionnel<sup>2</sup>.

## LE MODÈLE SOCIAL FACE AUX TRANSFORMATIONS DU TRAVAIL

Notre système de protection des actifs est largement adossé à l'exercice d'une profession (ce sont les cotisations sociales sur les revenus du travail qui ouvrent droit à une assurance contre les risques), au statut de salarié (plutôt qu'indépendant) et à une certaine stabilité dans l'emploi. Il en résulte que l'accès aux droits sociaux dépend des statuts et des parcours.

Les indépendants cotisent moins que les salariés, leurs protections contre les risques sont donc plus faibles et leur statut ne leur permet pas de bénéficier d'une assurance contre la perte de revenu, sauf à financer une assurance privée.

En principe, seul le lien de subordination, c'est-à-dire la soumission à l'autorité de l'employeur pour le salarié – par opposition à la liberté d'organiser son travail qui caractérise l'indépendance statutaire –, donne droit à l'application des protections du droit du travail : salaire minimum, formation, encadrement de la rupture du contrat, santé et sécurité au travail, contrôle de la durée du travail, congés, etc.

Les droits acquis augmentent avec l'ancienneté dans un statut (par exemple pour les indemnités chômage) ou dans l'entreprise (par exemple pour les indemnités de licenciement et les droits à congés).

1. Soit l'ensemble des mécanismes qui caractérisent un marché du travail : réglementation de l'emploi (contrat de travail et licenciement), fixation des salaires et conditions de travail (salaire minimum légal, rôle de la négociation collective), indemnisation du chômage, etc.

2. Landier A., Szomoru D. et Thesmar D. (2016), *Travailler sur une plateforme internet. Une analyse des chauffeurs utilisant Uber en France*, étude ; COE (2014), *L'évolution des formes d'emploi*, rapport du Conseil d'orientation de l'emploi, synthèse (en France), avril.

Enfin, les pensions de retraite sont d'autant plus élevées que l'emploi a été salarié ou fonctionnaire et la carrière continue, sans périodes d'inactivité et de chômage.

Ces dispositions ont évolué pour prendre en compte l'incidence croissante des discontinuités de carrière, liées en particulier à l'apparition du chômage de masse et à la flexibilisation subie du travail, et pour répondre au développement de métiers ou de relations de travail à la lisière du salariat et du travail indépendant. D'une part, la protection sociale est devenue davantage universelle, en particulier pour la branche famille et la couverture maladie de base, et des mécanismes d'assistance pour les plus démunis ont été créés. D'autre part, la législation a rattaché partiellement ou totalement au salariat et au régime général de la sécurité sociale certaines professions ou organisations à la frontière entre salariat et travail indépendant : c'est le cas notamment pour les travailleurs à domicile, les gérants de succursale, les journalistes, les artistes, les VRP, les coopératives d'activité et d'emploi ou le portage salarial.

En dépit de ces évolutions, les écarts de protection entre les actifs restent forts. Leur ampleur dépend encore très largement du statut (salariat/travail indépendant) et du degré de continuité des trajectoires. Les parcours heurtés, souvent assortis de changement d'état ou de statut, impliquent des ruptures de droits qui conduisent à de fortes inégalités de revenu de remplacement (chômage, retraite). Ainsi, près d'un chômeur sur deux n'est pas indemnisé. En matière de retraite, les actifs ayant eu des carrières complètes sont largement avantagés.

Si certaines réformes ont réduit l'incidence des aléas de carrière sur l'acquisition des droits, d'autres l'ont renforcée : on peut citer l'augmentation de la durée retenue pour le calcul du salaire de référence ou l'allongement de la durée d'assurance requise. Dans un contexte où le niveau des pensions par rapport aux salaires<sup>1</sup> devrait décroître à long terme, ces évolutions pourraient être particulièrement préoccupantes pour les carrières intermittentes.

Il faut noter que le statut d'indépendant peut s'accompagner d'un niveau et d'une variabilité des revenus comparables à ceux des salariés précaires, sans que la faiblesse des droits sociaux soit compensée par la détention d'un patrimoine.

1. C'est-à-dire le taux de remplacement qui rapporte le montant de la retraite perçue au salaire de fin de carrière. Voir le rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites, juin 2015.

Les auto-entrepreneurs, qui représentent près d'un non-salarié sur quatre, ne gagnent que 460 euros par mois en moyenne, contre 3 100 euros pour les autres indépendants (hors agriculture), et la moitié des non-salariés dont le revenu est positif déclarent moins de 2 070 euros mensuels<sup>1</sup>.

En résumé, le droit de l'activité professionnelle et la protection sociale se sont construits sous une double hypothèse normative : une stricte séparation entre non-salariés et salariés ; et, pour ces derniers, la prédominance du travail à temps plein au sein d'une même branche, souvent d'une même entreprise. Les adaptations qui ont été introduites au fil du temps pour tenir compte des mutations du travail n'ont jamais fondamentalement remis en cause cette double hypothèse. Elle est pourtant de moins en moins vérifiée.

## QUELLE DIVERSIFICATION DES FORMES D'EMPLOI DEMAIN ?

Les mutations du travail sont appelées à s'amplifier dans la décennie à venir, mais une grande incertitude pèse sur le volume d'emploi en cause.

L'importance des statuts particuliers – notamment les contrats à durée limitée – est pour partie tributaire de la législation du travail et surtout des caractéristiques du contrat de référence. Il s'agit donc de ne pas prendre les développements endogènes induits par l'état de la législation pour des transformations structurelles résultant des mutations techniques ou sociologiques.

Pour être plus précis, c'est largement l'interaction entre mutations technologiques et comportementales, d'une part, et institutions du marché du travail et de la protection sociale, d'autre part, qui déterminera le développement relatif des différentes formes d'emploi. Il convient donc de prendre la mesure des mutations à venir afin de déterminer le type de réponse à leur apporter.

En France comme aux États-Unis ou ailleurs, les projections de l'emploi par métier ne laissent pas apparaître de rupture. Les évolutions se révèlent dominées par les grandes tendances économiques, démographiques et sociologiques : tertiarisation et essor des métiers de services et des métiers liés au vieillissement sont des tendances lourdes. En elles-mêmes, elles ne sont pas de nature à induire une déformation significative dans la structure de l'emploi par statut : ni la part des contrats à durée limitée ni celle de l'emploi non salarié ne

1. Omalek L. et Rioux L. (2015), *op. cit.*

sont appelées à croître mécaniquement (graphiques 5 et 6). À cadre législatif constant, ces formes d'emploi non standard (autres que CDI) pourraient représenter *a maxima* un peu plus d'un quart de l'emploi contre 22 % aujourd'hui.

Rien cependant ne permet d'exclure une rupture plus radicale. Elle aurait pour cause non seulement l'émergence de nouveaux modèles de coordination du travail du type plateformes, mais aussi une demande des employeurs enclins à se délier de leurs coûts salariaux fixes, les pratiques d'actifs plus autonomes ou désireux de compléter des revenus salariaux trop faibles et enfin une évolution des réglementations. Dans ce cas, la proportion d'indépendants pourrait croître à un rythme comparable à celui observé aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, soit une hausse respectivement de 6 et 4 points de pourcentage depuis quinze ans (graphique 3). Les formes émergentes sont aujourd'hui quantitativement insignifiantes – Uber, la plateforme la plus développée en France, compte environ 15 000 chauffeurs – mais de fortes incertitudes demeurent sur le volume de travail concerné à horizon de cinq-dix ans et donc sur la capacité disruptive de ce nouveau modèle. Il serait imprudent de sous-estimer son potentiel car il combine deux innovations qui peuvent s'appliquer à un très grand nombre de services : une organisation biface qui met en relation directe consommateurs et prestataires de services et qui redéfinit le modèle de l'entreprise, et la notation par les utilisateurs, qui se présente comme une solution possible au problème de garantie de qualité.

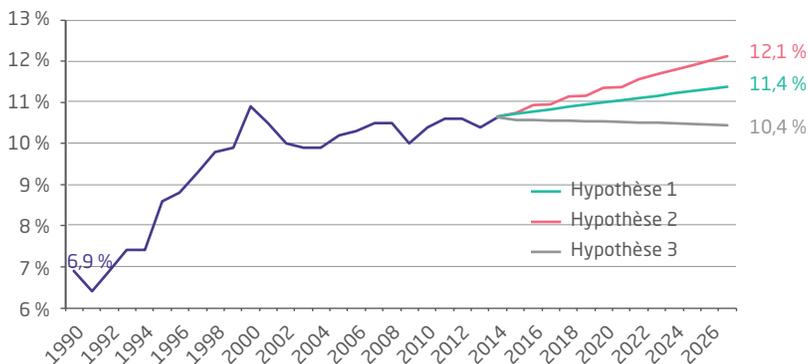
Le statut des travailleurs sur plateforme est dans les faits variable : certains sont auto-entrepreneurs, d'autres salariés de sociétés prestataires de services, et ils peuvent cumuler cette activité avec une autre, comme salariés ou non-salariés. Par ailleurs, ce modèle peut aussi bien s'appliquer à des professionnels offrant des services à haute valeur ajoutée, demandeurs d'autonomie, que s'imposer à des actifs faiblement qualifiés, offreurs par exemple de services aux ménages, en substitution d'un emploi salarié<sup>1</sup>.

Il pourrait résulter de l'élargissement des formes d'emploi, et notamment du développement de ces plateformes, une plus grande intermittence des parcours (déjà plus prononcée pour les salariés qui cumulent des contrats à durée limitée et pour certains indépendants<sup>2</sup>). Il pourrait aussi en découler une mise en concurrence accrue des travailleurs et, partant, une plus grande volatilité de leurs revenus.

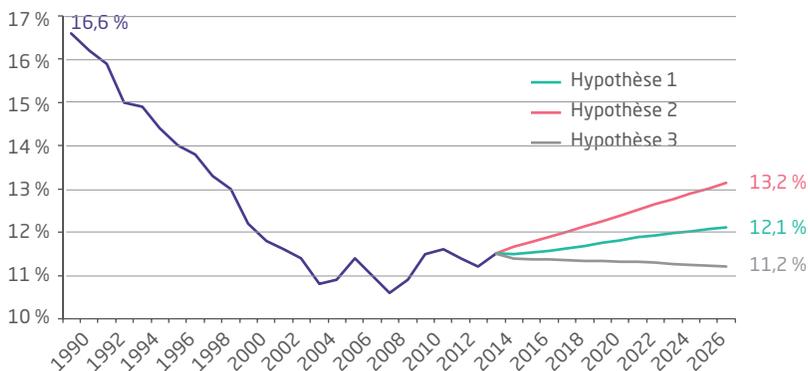
1. Ménascé D. (2015), *La France du Bon Coin. Le micro-entrepreneuriat à l'heure de l'économie collaborative*, Les Notes de l'Institut, Institut de l'entreprise, septembre.

2. D'ores et déjà, les cotisants aux régimes des indépendants (RSI) et des agriculteurs exploitants (MSA) ont plus souvent des carrières incomplètes.

Graphique 5 – Part des contrats à durée limitée dans l'emploi, 1990-2027



Graphique 6 – Part des non-salariés dans l'emploi, 1990-2027



Note : les projections de la part de l'emploi non salarié et de l'emploi en contrat à durée limitée (intérim et CDD) se fondent sur les projections par métier réalisées par France Stratégie et la Dares dans leur exercice conjoint de Prospective des métiers et qualifications (PMQ). Estimée en moyenne mobile (trois ans), la part des formes d'emploi par métier (soit 88 familles professionnelles) a été projetée pour la période 2015-2027 selon trois hypothèses.

- *Hypothèse 1* : cette part suit la tendance observée entre 2004 et 2013.
- *Hypothèse 2* : elle suit la tendance observée entre 2004 et 2013 si elle est en hausse, sinon elle est maintenue à sa valeur de 2013.
- *Hypothèse 3* : elle est maintenue constante à sa valeur de 2013. Jusqu'en 2022, le nombre d'emplois par métier résulte du scénario central de l'exercice PMQ.

Pour la période 2022-2027, l'évolution moyenne de l'emploi entre 2014-2022 est prolongée. Dans la mesure où ces projections s'appuient sur le statut principal des travailleurs, la multi-activité n'est pas prise en compte, pas plus que les éventuels effets de composition liés au sexe par exemple (degré de mixité au sein des métiers), en raison d'effectifs trop faibles au sein des 88 familles professionnelles.

Source : France Stratégie, d'après les enquêtes Emploi de l'Insee, projections par métier (France Stratégie-Dares)

De façon générale, désintermédiation et parcours précaires ou polyactifs pourraient également impliquer de nouvelles formes de relations professionnelles. La multiplicité des lieux de travail et la polyvalence statutaire nécessitent de reconstituer des collectifs pour éviter l'isolement, mais aussi pour donner un cadre permettant de négocier les conditions d'emploi et de revenu. La représentation des indépendants précaires ou des salariés ayant de multiples employeurs sera sans doute un enjeu majeur, à l'avenir, pour organiser la négociation collective.

La nature du travail, qui permet l'ouverture des droits, risque par ailleurs de devenir de plus en plus malaisée à identifier. Difficile de définir ce qu'est une activité professionnelle quand les individus font commerce de leur image, de leur patrimoine et demain de leurs données. Difficile également d'appréhender le temps et le lieu de travail des télétravailleurs, itinérants, nomades, alors qu'il s'agit d'un préalable à leur couverture en matière d'accident et de sécurité au travail<sup>1</sup>.

Enfin, les réallocations sectorielles d'emploi vont accroître les mobilités, ce qui suppose de sécuriser les transitions professionnelles et d'améliorer l'accès à la formation. L'accélération du changement technologique et de ses usages va en effet imposer soit des reconversions de métier soit une adaptation des compétences au sein des professions.

## **LES OPTIONS EN DÉBAT**

Les mutations du travail auxquelles il a été jusqu'ici répondu par des accommodements pragmatiques vont sans doute, au cours de la décennie 2017-2027, nécessiter des réponses plus structurelles. Cela concernera les protections liées à la relation de travail : négociation collective, nature du contrat, conditions de travail, temps de travail, droit d'expression, formation, etc. Cela concernera aussi les droits de la protection sociale, en particulier la couverture de la perte de revenu courant (perte d'emploi ou inactivité subie) ou différé (retraite).

Trois pistes peuvent être schématiquement envisagées pour faire évoluer la protection des actifs.

1. Mettling B. (2015), *Transformation numérique et vie au travail*, rapport au ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, septembre.

On peut choisir de conserver la distinction entre salariat et travail indépendant en adaptant le cadre actuel. Cette adaptation peut se faire par rattachement au salariat de certaines situations hybrides ou par extension partielle de l'assurance chômage à certains indépendants et travailleurs précaires.

On peut aussi créer pour les nouvelles formes de travail un statut intermédiaire entre salariat et travail indépendant traditionnel.

Enfin, on peut entreprendre une refonte plus profonde des statuts et des protections qui y sont associées au sein d'un droit de l'activité professionnelle et d'un système de protection sociale unifié.

### **Au fil de l'eau, adapter les statuts existants**

La première option est de continuer à adapter le cadre actuel aux transformations du travail, sans remettre en cause la distinction entre salariat et travail indépendant, mais en protégeant davantage les carrières marquées par des transitions et changements multiples de statuts.

Pour cela, il conviendrait de prendre en compte les activités situées à la lisière de ces deux statuts, pour les inclure éventuellement au salariat et permettre de leur appliquer tout ou partie des droits du travail ou de la protection sociale, comme on l'a fait par le passé.

Il faudrait également ouvrir la couverture de risques de pertes de revenu à des actifs qui n'en bénéficient pas ou peu aujourd'hui (salariés précaires, indépendants aux faibles revenus). Cela impliquerait une redéfinition de l'assurance chômage et des conditions d'ouverture des droits.

Enfin, il s'agirait d'organiser une meilleure portabilité individuelle des droits acquis au cours de la vie professionnelle, dans le cadre d'un compte personnel d'activité<sup>1</sup>, et une meilleure prise en compte par l'assurance vieillesse des carrières pluristatutaires.

Cette option soulève plusieurs questions.

- Jusqu'où peut-on assimiler au salariat des formes d'activité où le donneur d'ordre n'a pas ou peu de contrôle sur la durée du travail et sur les conditions de travail ?
- À l'inverse, faut-il assimiler au travail indépendant, et donc exclure de la négociation collective, des formes d'activité dans lesquelles une plateforme fixe le prix d'achat du travail pour des milliers de personnes ?

1. France Stratégie (2015), *Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret*, rapport au Premier ministre de la commission présidée par Selma Mahfouz, octobre.

- Quels travailleurs seraient concernés par l'extension des protections ?
- Dans les activités de plateformes, comment distinguer les professionnels des simples amateurs qui proposent des biens ou des services en valorisant leur patrimoine (immobilier, par exemple) ?
- Faut-il envisager une extension du système d'indemnisation chômage<sup>1</sup> ? Quelles sources de financement trouver ?

### **Un statut intermédiaire entre salariat et travail indépendant traditionnel**

On peut aussi juger, notamment si le nombre de métiers touchés par les nouvelles formes d'emploi est trop important, qu'il n'est pas souhaitable d'allonger la liste des situations partiellement assimilables au salariat et au régime général, et envisager plutôt la création d'un statut juridique intermédiaire, hybride entre salarié et indépendant<sup>2</sup>. Certains pays l'ont fait en définissant par exemple une catégorie de « travailleurs indépendants économiquement dépendants », c'est-à-dire réalisant une part majoritaire de leur chiffre d'affaires avec un seul donneur d'ordre. Ainsi, en Espagne, le statut de travailleur autonome économiquement dépendant s'accompagne d'une assurance pour incapacité temporaire ou arrêt d'activité, obligatoire, financée par le travailleur, de droits à congés, d'une obligation pour le client de justifier la rupture du contrat, etc.

Le statut intermédiaire pourrait à la fois reconnaître l'autonomie du travailleur (liberté de choix de ses donneurs d'ordre, de son lieu de travail et de son temps de travail, par exemple) et donc exclure les domaines correspondants du champ du contrat. Dans le même temps, il pourrait reconnaître sa dépendance économique, en lui offrant des garanties minimales (droit à la négociation collective, protection contre le risque de perte de revenu, couverture accident du travail/maladie professionnelle, formation, etc.).

Un seuil serait alors fixé pour définir cette dépendance économique, mais il pourrait ne pas correspondre à toutes les situations. Certains prestataires peuvent ainsi avoir plusieurs donneurs d'ordre (pas de chiffre d'affaires réalisé

1. Cahuc P. et Prost C. (2015), « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 24, septembre.

2. Pour la France, voir Antonmattei P.-H. et Sciberras J.-C. (2008), *Le travailleur économiquement dépendant : quelle protection ?*, rapport au ministre du Travail, novembre. Pour les États-Unis, se reporter à Harris S. et Krueger A. (2015), « A proposal for modernizing labor laws for twenty-first-century work: The "independent worker" », *Discussion Paper*, The Hamilton Project, décembre.

majoritairement avec un seul commanditaire) et pourtant voir leur travail être très encadré (par une charte de bonne conduite, des prix fixés et modifiés par la plateforme, des systèmes de notation/référencement, etc.).

Cette option pose donc elle-même des questions.

- La notion de « travailleur indépendant économiquement dépendant » est-elle à même d'appréhender l'ensemble des situations intermédiaires ? D'autres définitions d'une catégorie intermédiaire sont-elles possibles, en particulier pour éviter les effets de seuil ?
- Quelle serait la contribution financière des donneurs d'ordre (ou des plateformes) aux garanties de ces travailleurs « intermédiaires » ?
- Quels risques de déstabilisation un tel statut est-il susceptible de présenter pour les travailleurs des catégories préexistantes ?

## Vers un statut de l'actif ?

Une option plus radicale consiste à définir un droit de l'activité professionnelle englobant les statuts existants. Le principe serait de dépasser la distinction entre salariat et travail indépendant en instaurant un statut global pour tous les actifs, qui attribuerait des protections croissantes selon le degré de dépendance, tant en termes de droit du travail que de protection sociale<sup>1</sup>, à partir d'un socle minimal commun<sup>2</sup>.

Ce droit de l'activité professionnelle serait à articuler avec le scénario d'un compte personnel d'activité *a maxima* qui déconnecterait l'ensemble des droits sociaux du statut d'emploi, les attachant uniquement à la personne et à son activité professionnelle<sup>3</sup>.

Dans le même esprit, cette option impliquerait la création d'un régime unifié de retraite, au moins pour tous les actifs du secteur marchand si ce

1. Notamment développement de nouveaux droits à l'évolution professionnelle, garantie de revenu type revenu universel à articuler avec une assurance chômage modulable. Atkinson A.B. (2016), *Inégalités*, Paris, Seuil, janvier, voir chapitre 5 (proposition d'un État employeur en dernier ressort pour compléter les intermittences) et chapitre 8.

2. Voir notamment Supiot A. (2000), « Les nouveaux visages de la subordination », *Droit social*, février ; Barthélémy J. (2015), « Civilisation du savoir et statut du travailleur », *Les Notes de l'Institut*, Institut de l'entreprise, novembre ; Pennel D. (2015), *Pour un statut de l'actif. Quel droit du travail dans une société post-salariale ?*, Génération libre, septembre.

3. Gazier B., Palier B. et Périvier H. (2014), *Refonder le système de protection sociale*, Paris, Presses de Sciences Po, novembre ; Allègre G. (2013), « Comment peut-on défendre un revenu de base ? », *Les notes de l'OFCE*, n° 39, décembre.

n'est pour l'ensemble des actifs, y compris les agents publics. Ce régime serait neutre à l'égard des secteurs et des statuts dans lesquels les droits ont été acquis. Il devrait assurer la parité entre monoactifs et pluriactifs. Cette conception d'une protection unique et commune de tous les actifs conduirait donc à de profondes transformations dans l'architecture de la protection sociale, de son organisation (dans le sens d'une plus grande simplification) et de son financement.

Cette troisième option ouvre plusieurs questions.

- Comment déterminer les différents paliers de cette protection et les droits applicables à chaque niveau ?
- Quels seraient le périmètre de l'activité professionnelle ainsi définie et l'assiette de financement de cette protection unique ?
- Quel serait le niveau de la protection universelle ? Une telle option induirait-elle un partage différent entre assurance collective et assurance individuelle ? Pourrait-elle s'accompagner du même degré de redistribution ?

*Cécile Jolly  
Emmanuelle Prouet  
Vanessa Wisnia-Weill*



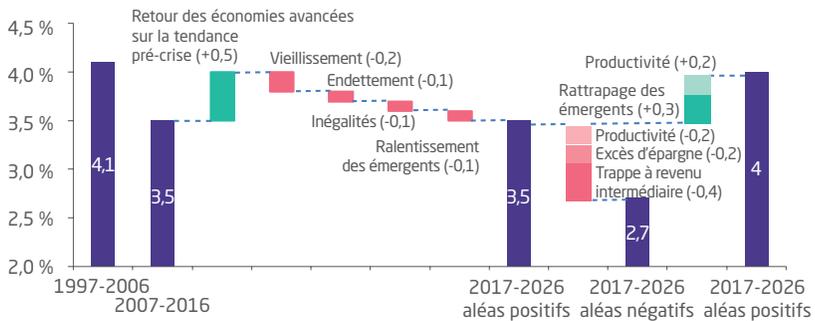
# 4

## LA CROISSANCE MONDIALE, D'UNE DÉCENNIE À L'AUTRE

La croissance mondiale a connu un ralentissement important sur la décennie 2007-2016 et plusieurs facteurs devraient continuer à peser en ce sens.

Dans les économies avancées, tout d'abord, le retour aux tendances antérieures à 2008 ne doit pas être surestimé. L'effet de la récession de 2008-2009 ayant été largement absorbé, sauf dans la zone euro, la perspective d'un rebond cyclique est limitée. Quant à la croissance potentielle<sup>1</sup>, elle sera probablement plus faible que sur la décennie qui a précédé la crise financière.

**Graphique 1 – La croissance mondiale à l'horizon 2026 : scénarios d'évolution**



Source : estimations France Stratégie, à partir des prévisions du *World Economic Outlook* (FMI)

1. Estimation statistique de l'augmentation du PIB si les facteurs économiques fondamentaux fonctionnaient de manière optimale.

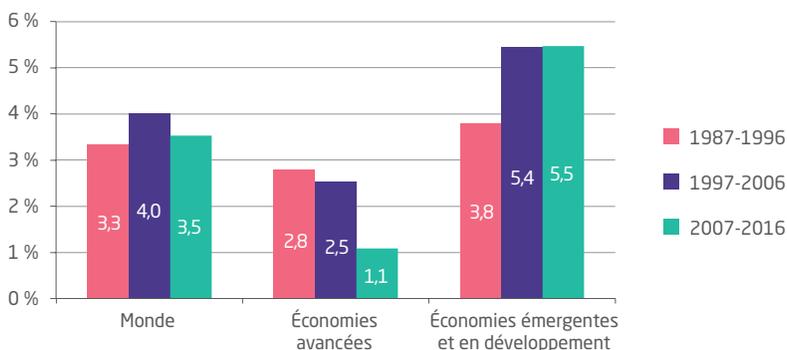
Les économies émergentes ont quant à elles bénéficié de facteurs exceptionnellement favorables, avec une croissance chinoise maintenue à des niveaux artificiellement élevés, des conditions financières globalement accommodantes et un cycle des matières premières porteur. Leur contribution à la croissance mondiale sera probablement revue à la baisse. Elles resteront un facteur de dynamisme, mais avec une vigueur moindre qu'au cours des dix ans écoulés.

À ces évolutions anticipées s'ajoutent des incertitudes qui pourraient jouer – à la baisse comme à la hausse – sur les perspectives macroéconomiques de la décennie 2017-2027 : plusieurs aléas hypothèquent le rythme de progression de la productivité ; le risque d'un excès d'épargne demeure persistant ; enfin, certaines économies émergentes pourraient subir un ralentissement brutal de leur croissance ou au contraire connaître un rattrapage plus rapide.

## L'AFFAIBLISSEMENT DES ÉCONOMIES AVANCÉES

2017 marquera les dix ans de la crise économique et financière qui a frappé l'économie mondiale en 2008-2009. Sur cette période, la croissance mondiale a été en moyenne de 3,5 % par an, soit un demi-point en dessous du rythme enregistré pendant la décennie 1997-2006 (graphique 2). On a assisté à un basculement des moteurs de la croissance des pays développés vers les émergents.

Graphique 2 – Croissance annuelle moyenne sur trois décennies



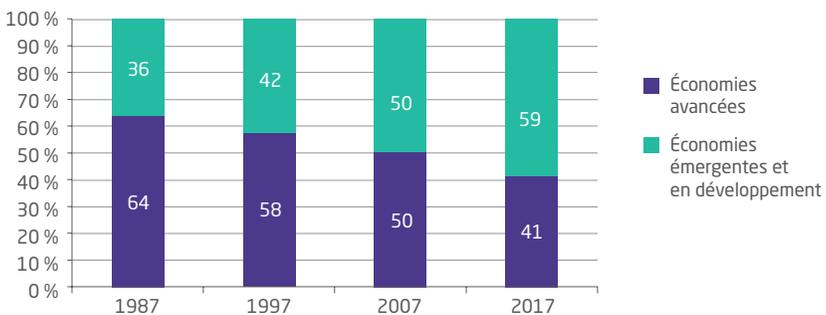
Source : France Stratégie, d'après FMI, *World Economic Outlook*, janvier 2016 (prévisions à partir de 2015)

Les premiers ont connu une croissance moyenne de 1,1 % seulement contre 2,5 % sur les dix années précédentes, alors que la croissance dans les pays émergents est restée quasi inchangée à 5,5 % par an<sup>1</sup>.

Dans les économies avancées, la crise de 2008-2009 aura été historique par sa durée et son coût. Avec l'effondrement de la croissance, le taux de chômage a augmenté de plus de 2 points en 2009 de 6 % à 8 %, et n'a entamé de réelle décrue qu'en 2013. Parmi les économies avancées, c'est clairement la zone euro qui a traversé la récession la plus profonde et la plus longue. Sa croissance sur la décennie n'aura été que de 0,5 %, contre 2,3 % sur la décennie précédente. C'est là aussi où le taux de chômage a le plus augmenté, passant de 8 % avant la crise à 13 % en 2013 et restant proche des 11 % en 2015.

La réaction des économies émergentes au choc de 2008-2009 – qui ne les avait touchées qu'indirectement – a été bien moins négative. Dès 2010, elles ont bénéficié d'une forte croissance, portée notamment par des efforts vigoureux de relance, des conditions financières très favorables, un afflux massif de capitaux étrangers et la hausse du prix des matières premières. Elles ont tiré l'économie mondiale sur la décennie 2007-2016 et ont été à l'origine de plus de 80 % de la croissance globale. Ainsi cette période aura consacré le basculement de l'équilibre économique du monde vers les économies émergentes, qui représentent désormais plus de 59 % du PIB mondial (aux taux de change de parité de pouvoir d'achat - PPA) contre moins de 50 % dix ans plus tôt (graphique 3).

Graphique 3 – Répartition du PIB mondial (en parité de pouvoir d'achat)



Source : France Stratégie, d'après FMI, *World Economic Outlook*, janvier 2016 (prévisions à partir de 2015)

1. Les chiffres retenus pour la décennie 2007-2016 reprennent les prévisions du FMI pour les années 2015 et 2016 (mise à jour du *World Economic Outlook*, janvier 2016).

Toutefois ces économies connaissent depuis mi-2015 un ralentissement marqué qui se traduit par une moindre contribution à la croissance mondiale : 2,5 points sur 2015-2016 selon le Fonds monétaire international (FMI), contre 3,1 points de 2007 à 2014.

Plus qu'à un passage de témoin, on assiste à une multiplication des pays qui comptent dans l'économie mondiale. Les centres de croissance de la demande et de la production se sont diversifiés. Les turbulences qui ont marqué ces dix années ont également révélé une interdépendance accrue des économies, qui se tisse notamment *via* les flux de capitaux bruts<sup>1</sup> et la participation aux chaînes de valeur internationales<sup>2</sup>. Désormais, nul pays n'est à l'abri des conséquences des soubresauts économiques qui surviennent dans les autres économies de la planète.

## LES PERSPECTIVES POUR 2017-2027

La logique économique voudrait qu'après une décennie décevante, la croissance mondiale accélère pour rejoindre son potentiel et comble le retard accumulé. On attend beaucoup du rebond des économies avancées après une baisse de régime qui s'est prolongée. On mise aussi sur le recul durable du prix des matières premières, sur la poursuite du processus de rattrapage par les économies émergentes et enfin sur le dynamisme des économies africaines ou indienne. Chacun de ces facteurs a cependant ses limites et il serait illusoire d'espérer que les moteurs de la croissance repartent automatiquement avec vigueur.

### Pas de rebond d'ampleur dans les économies avancées

Les travaux empiriques ont montré que les crises bancaires d'ampleur systémique ont un coût et une durée très importants pour l'activité et le chômage<sup>3</sup>.

1. L'accroissement des flux de capitaux entre pays a induit une forte interdépendance financière, notamment à travers un cycle financier global. Voir Rey H. (2015), « Dilemma not trilemma: The global financial cycle and monetary policy independence », *NBER Working Papers*, n° 21162, mai.

2. Baldwin R. (2013), « Trade and industrialization after globalization's second unbundling: How building and joining a supply chain are different and why it matters », in Feenstra R.C. et Taylor A.M. (Eds), *Globalization in an Age of Crisis: Multilateral Economic Cooperation in the Twenty-First Century*, University of Chicago Press.

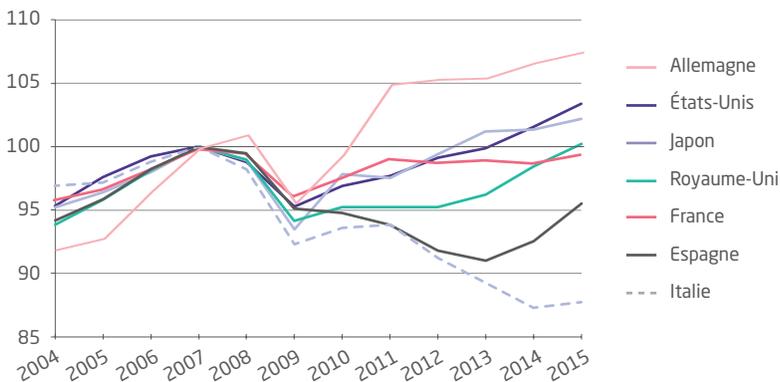
3. Reinhart C.M. et Rogoff K.S. (2014), « Recovery from financial crises: Evidence from 100 episodes », *The American Economic Review*, 104(5), mai.

Cela explique en grande partie les performances macroéconomiques si décevantes réalisées sur la décennie par les économies avancées. Les États-Unis et le Japon auront attendu six ans pour voir leur niveau de PIB par tête revenir à ce qu'il était avant la crise, le Royaume-Uni et la France (qui y arrive à peine) huit ans (graphique 4). Quant à l'Espagne ou l'Italie, elles sont encore loin d'avoir récupéré leur niveau de vie antérieur à 2008. Ainsi la Grande Récession aura constitué, à l'instar de la Grande Dépression des années 1930, la crise la plus profonde et la plus longue de l'histoire économique moderne.

Cependant, le rebond à attendre dans les années à venir sera limité. D'une part, il est certain que la crise a induit une perte définitive de PIB potentiel en niveau. Cela réduit la possibilité de voir l'activité rebondir de manière vigoureuse et explique pourquoi les *output gaps* – autrement dit les écarts entre le PIB effectif et le PIB potentiel – seront en grande partie refermés dès 2017. La zone euro, où la crise a été plus profonde qu'ailleurs, notamment du fait d'une double récession en 2009 puis en 2012-2013, et où une reprise molle n'a débuté qu'en 2014, constitue une exception. Avec un *output gap* probablement plus creusé qu'ailleurs (hormis l'Allemagne), les perspectives de rebond en début de décennie y sont légèrement plus élevées.

Outre la perte de PIB en niveau, la crise a probablement induit un fléchissement de la croissance potentielle. En dehors même de l'influence de facteurs comme le vieillissement démographique, les niveaux élevés d'endettement et

Graphique 4 – Évolution du PIB par tête en volume (base 100 = 2007)



Source : France Stratégie, d'après FMI, *World Economic Outlook*, janvier 2016 (prévisions à partir de 2015)

les inégalités (voir ci-après), l'ampleur et la durée de la Grande Récession ont pu déclencher une perte supplémentaire de croissance potentielle (effets d'hystérèse). Sont ici en cause une moindre accumulation de capital humain – liée à l'augmentation du chômage de longue durée – et une détérioration de la qualité du stock de capital due à un sous-investissement prolongé<sup>1</sup>.

### **Prix des matières premières : le gros du choc déjà absorbé ?**

La très forte baisse du prix du pétrole – passé de plus de 110 dollars le baril en juin 2014 à quasiment 30 dollars début 2016 – résulte à la fois du ralentissement de la croissance dans les pays émergents et du développement de sources alternatives d'énergie (pétrole et gaz de schiste, énergies renouvelables). Cette baisse constitue, toutes choses égales par ailleurs, un choc positif de grande ampleur pour l'économie mondiale, notamment pour les économies avancées qui sont presque toutes importatrices nettes d'hydrocarbures<sup>2</sup>.

En juillet 2015, le FMI estimait que la baisse du prix du pétrole observée sur la seule seconde moitié de l'année 2014 – soit un recul de 40 % – aurait un effet positif sur le PIB mondial compris entre 0,5 % et 1 % sur deux ans<sup>3</sup>. En extrapolant ce résultat à la nouvelle baisse des prix observée depuis début 2015, l'effet total pourrait être de l'ordre de 1 % à 1,5 % de PIB mondial sur deux ans. La chute de revenu induite pour les pays ou les grandes entreprises producteurs pourrait cependant entraîner des dérèglements financiers non négligeables.

À l'horizon 2017, l'effet sur la croissance mondiale devrait être en grande partie absorbé car c'est surtout la variation du prix du pétrole qui a un impact sur la croissance. Quelles évolutions de prix peut-on attendre par la suite ? Plusieurs facteurs structurels à l'origine de cette baisse devraient perdurer, laissant penser à un maintien des prix à des niveaux bas. Du côté de la demande, le ralentissement des économies émergentes devrait se poursuivre. De même, l'exploitation continue du pétrole de schiste aux États-Unis, qui a mieux résisté que prévu à la baisse des prix, devrait continuer de soutenir l'offre

1. Ball L.M. (2014), « Long-term damage from the Great Recession in OECD countries », *NBER Working Papers*, n° 20185.

2. Les baisses de prix libèrent du pouvoir d'achat et des capacités d'investissement dans les pays importateurs nets qui ont une propension à consommer et à investir plus élevée que les pays exportateurs.

3. Husain A.M. *et al.* (2015), « Global implications of lower oil prices », *IMF Staff Discussion Note*, SDN/15/15, juillet.

mondiale. Toutefois, à moins de 30 dollars le baril aujourd'hui, la possibilité d'un contrechoc pétrolier ne peut être écartée. Un arrêt de l'investissement dans l'exploration de nouveaux gisements ou la crainte d'un événement géopolitique majeur au Moyen-Orient pourraient déclencher un tel mouvement.

## Une contribution moindre des pays émergents à la croissance mondiale

Alors que la période 2007-2016 a vu la croissance mondiale très largement tirée par les économies émergentes, ce moteur pourrait s'enrayer au cours de la décennie 2017-2027.

Premier risque de freinage, la croissance potentielle de certaines grandes économies émergentes qui ont connu une expansion très soutenue va ralentir de manière importante. C'est déjà le cas pour l'économie chinoise sous l'effet du rééquilibrage de son modèle de développement. Selon certaines estimations<sup>1</sup>, et sans même mettre en doute la véracité des chiffres publiés, la croissance potentielle chinoise devrait se réduire à 5,5 % dès 2017 et approcher les 4,5 % en 2027. Malgré le poids de la Chine dans le PIB mondial qui ne cessera de progresser (pour dépasser les 20 % en moyenne sur la décennie 2017-2026<sup>2</sup>), ce ralentissement devrait retrancher annuellement 0,3 point environ à la croissance globale<sup>3</sup>. Selon une étude du FMI<sup>4</sup>, certaines économies émergentes comme le Mexique, le Brésil et la Turquie verront aussi leur croissance potentielle se réduire dans les prochaines années du fait d'une moindre progression de leur population active et de leur stock de capital.

D'autres régions seront-elles en mesure de prendre le relais ? L'Inde et l'Afrique combinent toutes deux une trajectoire démographique dynamique et de fortes perspectives de rattrapage de productivité. Toutefois, leur poids total dans le PIB mondial à l'horizon 2017 restera inférieur à celui de la Chine

1. Albert M., Jude C. et Rebillard C. (2015), « The long landing scenario: Rebalancing from overinvestment and excessive credit growth, and implications for potential growth in China », *Working Paper*, Banque de France, février.

2. Sur la base de la projection réalisée par Fouré J., Bénassy-Quéré A. et Fontagné L. (2012), « The great shift: Macroeconomic projections for the world economy at the 2050 horizon », *CEPII Working Paper*, 2012-03, février.

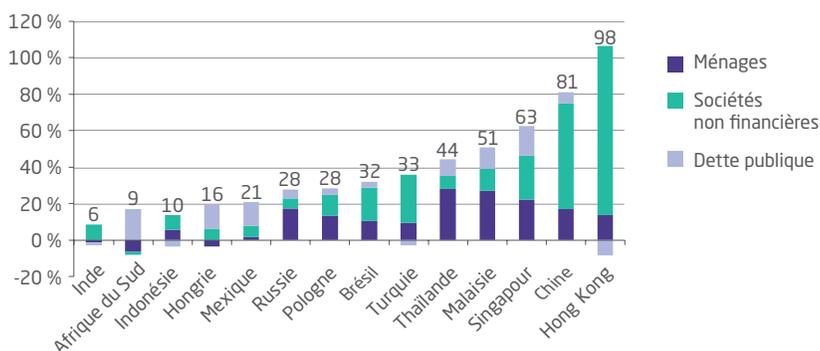
3. La contribution moyenne de la Chine à la croissance mondiale a été de 1,4 % sur la décennie 2007-2016. Avec une croissance annuelle moyenne de 5 % et un poids moyen de 21 % sur la décennie, la contribution serait de 1,1 %, soit 0,3 % de moins que par le passé.

4. FMI (2015), « Where are we headed? Perspectives on potential output », *World Economic Outlook*, avril, chapitre 3.

en 2007<sup>1</sup>. En outre, les économies d'Afrique subsaharienne sont souvent dépendantes du marché des matières premières et souffrent encore d'un déficit important en capital humain et d'un cadre institutionnel fragile, ce qui limite inévitablement leur trajectoire de croissance à court terme. De même, le maintien d'une croissance élevée en Inde reste subordonné à la mise en œuvre de réformes structurelles qui libéreront les forces productives du pays.

Par ailleurs, les économies émergentes ont bénéficié d'un cycle financier et d'un cycle des matières premières particulièrement favorables depuis 2007. L'endettement, privé comme public, de nombre d'entre elles a fortement augmenté sous l'effet des politiques monétaires expansionnistes des banques centrales et des afflux de capitaux massifs qui en ont découlé (graphique 5). Avec le resserrement graduel des politiques monétaires dans les économies avancées, ce cycle financier devrait s'inverser et donner lieu à une phase de désendettement potentiellement coûteuse pour la croissance. Alors qu'un peu plus du tiers de la croissance réalisée dans les pays émergents était issu des économies exportatrices de matières premières, le retournement observé des prix depuis mi-2014 et l'effet récessif induit devraient lourdement peser sur la croissance du bloc émergent, comme cela a déjà été le cas en 2015.

**Graphique 5 – Augmentation de la dette dans les économies émergentes, entre 2007 et 2014 (en pourcentage du PIB)**



Source : France Stratégie, d'après FMI, *Global Financial Stability Report*, avril 2015, et *World Economic Outlook*, janvier 2016

1. L'Afrique subsaharienne et l'Inde devraient peser respectivement 2 % et 7 % du PIB mondial en PPA à l'horizon 2017, contre 11 % pour la Chine en 2007.

La décennie à venir sera cependant marquée par un accroissement de grande ampleur de la classe moyenne mondiale<sup>1</sup>. Le nombre de personnes dans le monde vivant avec plus de 10 000 dollars PPA par an devrait passer d'un peu plus de 1 milliard en 2017 à presque 2 milliards en 2027 (graphique 6). Plus des quatre cinquièmes de cette augmentation viendront des économies émergentes, notamment de l'Asie, et ce de manière assez peu sensible au ralentissement des taux de croissance. L'essor de cette nouvelle classe moyenne ouvre des marchés aux entreprises des économies avancées qui sont déjà spécialisées dans la production des biens et services consommés par cette tranche de la population.

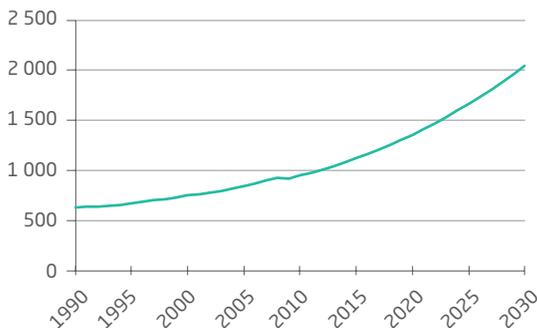
## LES FREINS STRUCTURELS DANS LES ÉCONOMIES AVANCÉES

Nombre de freins structurels déjà à l'œuvre dans les économies avancées vont peser sur la croissance, voire amplifier leurs effets.

### Un vieillissement démographique accéléré

Selon les projections réalisées par les Nations unies, alors que l'âge moyen d'un habitant de la planète était de 25 ans en 2000, il sera de presque 33 ans

**Graphique 6 – Augmentation de la classe moyenne mondiale depuis 1990, en millions de personnes (vivant avec plus de 10 000 dollars PPA par an)**



Source : France Stratégie, estimations à partir des données PovcalNet (Banque mondiale) et EconMap (CEPII)

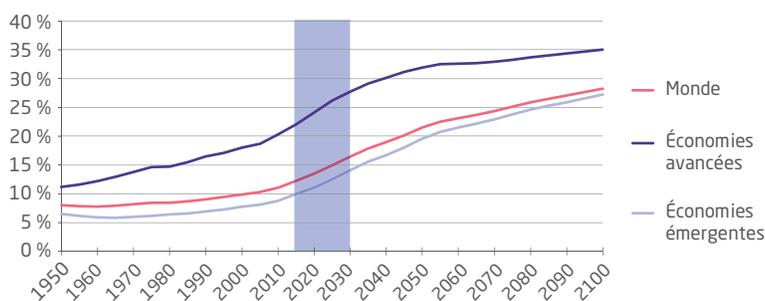
1. Sode A. (2014), « Demain, quelle mondialisation ? », *Trésor-Éco*, n° 128.

à la fin de la décennie 2020. Dans les économies avancées, le vieillissement s'accélère de manière brutale à partir de 2015, avec une part de la population de plus de 60 ans qui passera de 20 % à 27 % à horizon 2030. Le ratio de dépendance – soit le rapport des moins de 20 ans et des plus de 65 ans aux 20-64 ans – passera d'un peu plus de 60 % à presque 80 % (graphique 7). Dans les pays à revenu intermédiaire, l'évolution sera de même nature et quasi simultanée, avec cependant une hausse moins forte du ratio de dépendance.

Le vieillissement de la population exercera d'abord un impact négatif sur la croissance mondiale du fait d'une progression moins soutenue de la population active. De manière automatique, le vieillissement, lorsqu'il se traduit par une croissance ralentie du nombre d'actifs, réduit celle du PIB agrégé, mais aussi celle du PIB par tête. Par ailleurs, les études empiriques<sup>1</sup> semblent indiquer une relation en U inversé entre l'âge moyen de la population active et la productivité d'une économie : autrement dit, une population active trop jeune et inexpérimentée ou trop âgée nuit à la productivité. Ainsi, le vieillissement pèsera sur la productivité des pays avancés mais exercera un effet positif sur les pays émergents qui se situent sur la première partie de cette courbe en U inversé.

Les effets seront en fait spécifiques à chaque pays. Les données disponibles tendent à montrer que certaines économies avancées, notamment l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie, devraient affronter le choc précisément dans les quinze années à venir. Selon certaines études, le vieillissement entraînerait un ralentissement du PIB par tête allant jusqu'à 0,5 % par an dans les pays où

Graphique 7 – Ratio des plus de 60 ans sur la population active



Source : France Stratégie, d'après les projections 2015 des Nations unies

1. Aubert P. et Crépon B. (2004), « La productivité des salariés âgés : une tentative d'estimation », *Économie et Statistique*, n° 368, avril.

cette dynamique serait plus marquée au cours des prochaines années<sup>1</sup>. Le poids du vieillissement sur la croissance dépendra bien sûr de la manière dont le choc sera géré en termes de finances publiques. S'il donne lieu à des augmentations de la fiscalité ou de la dette publique et non à des mesures plus structurelles comme l'allongement de la durée de la vie professionnelle, il affectera davantage la croissance.

## Le poids de l'endettement

Les niveaux d'endettement privé des entreprises et des ménages ont augmenté presque partout depuis le milieu des années 1990 et de manière clairement excessive à l'aube du millénaire, en lien notamment avec la bulle immobilière et la forte dérégulation financière qui ont débuté dans les années 1990. La crise a elle-même eu pour conséquence d'accroître fortement l'endettement public. Au total, le niveau d'endettement global n'a baissé dans aucune économie avancée. Si les États-Unis ou le Royaume-Uni ont en partie réduit leur endettement privé (ménages et sociétés non financières), cette réduction n'a pas compensé la hausse de la dette publique. La zone euro et le Japon n'ont que très peu diminué leur niveau d'endettement privé depuis la crise alors que leur dette publique a fortement augmenté sur cette période (graphique 8).

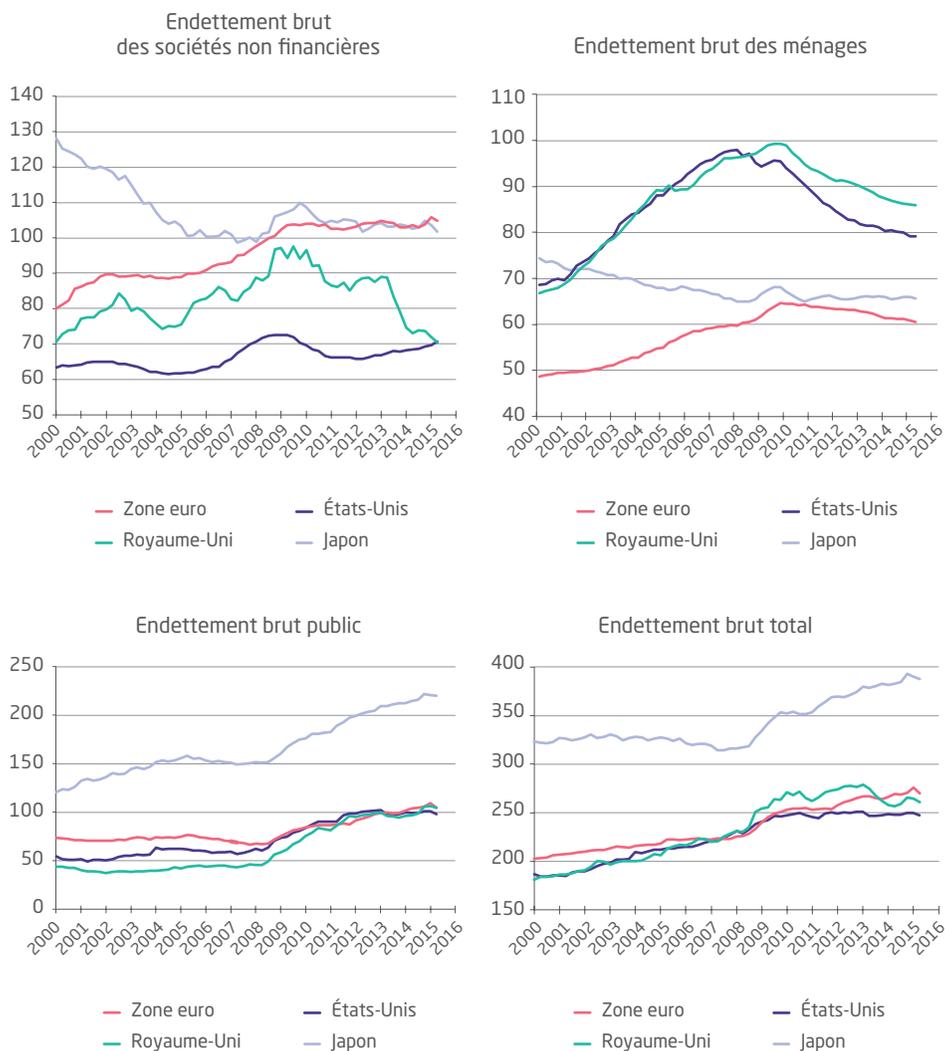
Des niveaux élevés d'endettement, public comme privé, constituent un frein parfois substantiel à la croissance, notamment lorsque plusieurs secteurs à la fois sont concernés (ménages, entreprises, banques, sphère publique)<sup>2</sup>. De fait, les paiements d'intérêts induits par le stock de dettes opèrent un transfert de revenu des agents qui ont une forte propension à consommer et à investir (les emprunteurs) vers ceux à propension faible (les créditeurs). En matière de stabilité financière, un niveau d'endettement élevé expose le secteur bancaire à un risque bilanciel accru, ce qui peut être défavorable au financement de l'économie. Enfin, ces effets négatifs sont démultipliés lors des phases de désendettement car une partie encore plus importante des revenus est consacrée au remboursement de la dette<sup>3</sup>.

1. Feyrer J. (2007), « Demographics and productivity », *Review of Economics and Statistics*, février ; Werding M. (2008), « Ageing and productivity growth: Are there macro-level cohort effects of human capital? », *CESifo Working Paper*, 30 janvier.

2. Cecchetti S.G., Mohanty M.S. et Zampolli F. (2011), « The real effects of debt », *BIS Working Papers*, n° 352.

3. Eggertson G.B. et Krugman P. (2012), « Debt, deleveraging, and the liquidity trap: A Fisher-Minsky-Koo approach », *The Quarterly Journal of Economics*, 127-3, juin.

**Graphique 8 – Évolution de l'endettement mondial  
(en pourcentage du PIB)**



Source : France Stratégie, d'après la Banque des règlements internationaux (BRI), dernières données disponibles : deuxième trimestre 2015

Une recherche réalisée en 2011 par la Banque des règlements internationaux (BRI) a estimé que l'endettement privé pèse sur la croissance lorsque les ratios de dette dépassent 85 % du PIB pour les ménages et 90 % pour les sociétés non financières. Ainsi, la zone euro et le Japon, avec des niveaux d'endettement de leurs entreprises non financières supérieurs à ces seuils, se situent dans la zone à risque. Le FMI a évalué qu'une réduction significative de l'endettement privé pouvait coûter jusqu'à 1 % de croissance annuelle, notamment si plusieurs secteurs se désendettent simultanément<sup>1</sup>.

### Le niveau élevé des inégalités

Les inégalités de revenus ont substantiellement augmenté dans les économies avancées depuis le milieu des années 1980, sans que la crise modifie profondément cette évolution. La tendance a été particulièrement marquée aux États-Unis, alors même que la distribution des revenus y était déjà très inégalitaire dans les années 1980<sup>2</sup>. Mais on constate un mouvement identique dans des économies partant de niveaux d'inégalité plus faibles comme la Suède, la Finlande ou l'Allemagne. Cette augmentation des inégalités sur l'ensemble de la distribution des revenus a également coïncidé avec une captation croissante des revenus par les 1 % les plus riches et avec une augmentation des inégalités de patrimoine. De nombreux travaux empiriques récents montrent qu'un niveau élevé ou une augmentation des inégalités réduisent le niveau et la soutenabilité de la croissance du PIB dans les économies avancées<sup>3</sup>. Des inégalités excessives ou trop dynamiques pèsent sur l'investissement en capital humain des plus pauvres, engendrent une instabilité politique qui freine l'investissement et réduisent le consensus social nécessaire aux réformes favorables à la croissance. Ces études soulignent toutefois que l'effet des inégalités sur la croissance diffère selon leur nature : alors que le creusement des inégalités sur le bas de la distribution des

1. Bornhorst F. et Ruiz-Arranz M. (2013), « The perils of private-sector deleveraging in the Eurozone », VOX CEPR's Policy Portal, 10 novembre.

2. Marguerit D. (2016), « Classe moyenne : un Américain sur deux, deux Français sur trois », *La Note d'analyse*, n° 41, France Stratégie, février.

3. L'effet des inégalités sur la croissance ne serait pas identique selon le niveau de développement du pays : plutôt favorable à la croissance dans les économies à bas revenus et défavorable dans les économies à hauts revenus. Voir Brueckner M. et Lederman D. (2015), « Effects of income inequality on aggregate output », *World Bank Policy Discussion Paper*, 7317 ; Ostry J.D., Berg A. et Tsangarides G.D. (2014), « Redistribution, inequality, and growth », *IMF Staff Discussion Note*, SDN/14/02, février.

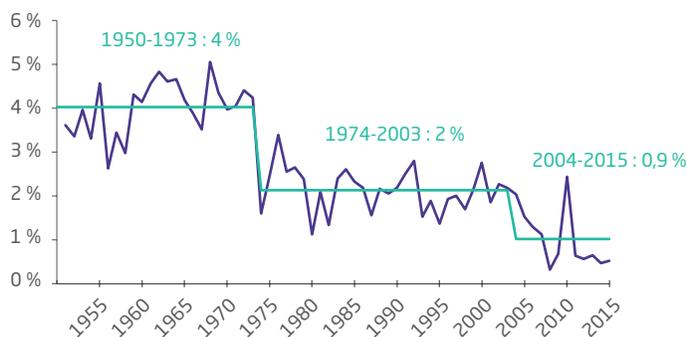
revenus a clairement un effet négatif, l'impact des inégalités extrêmes, celles du haut de la distribution (les 1 % les plus riches), est moins évident lorsqu'il reflète une dynamique entrepreneuriale d'innovation<sup>1</sup>. Selon l'OCDE, le maintien des inégalités au niveau actuel a un coût non négligeable pour la croissance dans les économies avancées, de l'ordre de 0,2 % à 0,3 % par an<sup>2</sup>.

## DE FORTES INCERTITUDES

### Un déclin durable de la productivité dans les économies avancées ?

La productivité du travail, principal moteur de la croissance à long terme, connaît un ralentissement marqué depuis le milieu des années 2000<sup>3</sup> (graphique 9). Après la forte progression de la productivité qui a caractérisé l'après-guerre, du fait que la plupart des économies ont rattrapé les États-Unis, un premier ralentissement s'est produit au milieu des années 1970. La croissance de la productivité est restée à des niveaux élevés, autour de 2 %. Depuis le milieu

Graphique 9 – Productivité horaire du travail dans les économies avancées



Source : France Stratégie, d'après Total Economy Database, US Conference Board

1. Aghion P., Akcigit U., Bergeaud A., Blundell R. et Hemous D. (2015), « Innovation and top income inequality », *NBER Working Papers*, n° 21247, juin.

2. Cingano F. (2014), « Trends in income inequality and its impact on economic growth », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 163, décembre.

3. Sode A. (2016), « Comprendre le ralentissement de la productivité en France », *La Note d'analyse*, n° 38, France Stratégie, janvier.

des années 2000, le ralentissement est plus prononcé et se généralise : à partir de 2008, la productivité du travail a ralenti quasiment partout même si, pour diverses raisons<sup>1</sup>, certaines économies (Espagne, Allemagne, États-Unis) s'en tirent mieux que d'autres (Royaume-Uni, Italie, France, Japon).

Les évolutions futures de la productivité sont entourées d'une très forte incertitude<sup>2</sup>. Pour certains techno-optimistes, les innovations en cours susciteront une nouvelle vague de hausse de la productivité. Mais force est de constater que depuis vingt ans le progrès technique, bien réel dans certains secteurs, ne produit pas de véritable accélération de la croissance au niveau agrégé. Nombre d'études tentent d'identifier l'origine du ralentissement observé – problème de mesure, de diffusion, d'allocation, de niveau d'investissement, etc. – sans pour autant être capables d'apporter une réponse ni surtout de prédire si le ralentissement est temporaire ou permanent.

### **Des économies émergentes victimes de la trappe à revenu intermédiaire ?**

Après deux décennies de très forte croissance, il ne faut pas exclure que le phénomène de rattrapage qui a caractérisé certaines économies émergentes se grippe. En effet, une fois atteint un certain stade de développement, ces économies ont une probabilité plus forte de connaître un ralentissement sensible de leur croissance, voire une phase de stagnation prolongée, c'est-à-dire de tomber dans ce que les économistes appellent la « trappe à revenu intermédiaire »<sup>3</sup>.

La fin de la transition industrielle, la nécessité de faire évoluer le cadre institutionnel, les moindres opportunités de diffusion du progrès technique en provenance des économies étrangères (dont la part la plus aisément accessible a déjà été adoptée) sont autant de facteurs qui peuvent expliquer ce ralentissement.

La Chine, l'Indonésie, le Brésil, l'Égypte et l'Afrique du Sud se trouvent dans l'intervalle où se concentre le risque de trappe à revenu intermédiaire (entre 10 000 et 15 000 dollars PPA). L'Indonésie, la Chine et, dans une moindre mesure, l'Égypte ont connu des taux de croissance rapide sur la décennie 2007-2016.

1. Les gains de productivité élevés en Espagne s'expliquent avant tout par des effets de composition liés à l'explosion de la bulle immobilière, alors qu'en Allemagne ils sont plus équilibrés sur l'ensemble des secteurs.

2. OECD (2015), *The Future of Productivity*, report.

3. Eichengreen B., Park D. et Shin K. (2013), « Growth slowdowns redux: New evidence on the middle-income trap », *NBER Working Papers*, n° 18673, janvier ; Pritchett L. et Summers L.H. (2014), « Asiphoria meets regression to the mean », *NBER Working Papers*, n° 20573, octobre.

Ces pays sont particulièrement exposés à un ralentissement brutal de leur croissance. Quel pourrait en être le coût pour l'économie mondiale ? Si on retient une hypothèse de réduction de la croissance de ces économies de 2 points par an, et au vu de leur poids attendu dans le PIB mondial sur 2017-2026 (qui serait dans un tel scénario d'environ 20 %), la perte pour la croissance mondiale serait de l'ordre de 0,4 point par an sur la décennie, sans compter l'impact en retour sur la croissance des autres pays de la planète. C'est un effet direct tout à fait conséquent, qui pourrait être démultiplié par les effets de contagion.

### Excès d'épargne et inflation basse : des tendances longues ?

Depuis trente ans, les taux d'intérêt mondiaux ont connu une baisse quasi constante et très importante. Alors que les taux à dix ans dans les économies avancées étaient de l'ordre de 8 % dans les années 1990, ils sont désormais sous la barre des 2 %. L'inflation n'ayant pas connu une telle baisse sur la période, cela implique un recul très sensible des taux d'intérêt réels.

Cette baisse tendancielle du taux d'intérêt réel mondial est, sur la période récente, difficile à séparer de l'incidence des politiques d'assouplissement quantitatif<sup>1</sup> décidées par les banques centrales. Sur une période plus longue cependant, il semble qu'elle doive être attribuée à des facteurs non monétaires. La difficulté des banques centrales à faire remonter le taux d'inflation est d'ailleurs elle-même accentuée par la baisse du taux d'intérêt mondial d'équilibre.

Cette évolution pourrait être le signe d'un excès d'épargne global<sup>2</sup>. Il est possible en effet qu'une quantité croissante de la richesse produite soit épargnée, en raison notamment du niveau des inégalités dans les pays avancés et des taux d'épargne élevés dans les pays émergents : cette épargne se dirige alors prioritairement vers des produits financiers sans risque, tandis que se raréfie la demande de capital pour des investissements dans les activités productives et innovantes.

Ce dernier phénomène pourrait, dans les années à venir, être amplifié par l'essor d'une économie du partage peu gourmande en capital nouveau. Ces

1. En période de crise, pour augmenter la masse monétaire et relancer l'activité, les banques centrales peuvent recourir au *quantitative easing*, une politique non conventionnelle qui consiste à racheter de la dette publique : c'est la version moderne de la planche à billets.

2. La théorie de la stagnation séculaire est notamment débattue dans *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*, ebook, VOXEu, 2014.

deux phénomènes combinés pourraient plonger les économies avancées dans un régime de croissance et de taux d'intérêt durablement bas, sans investissement ni inflation. C'est l'hypothèse de la stagnation séculaire avancée en 2014 par Lawrence Summers, ancien secrétaire au Trésor et candidat malheureux à la présidence de la Réserve fédérale américaine.

Dans un tel environnement, le taux d'intérêt qui permettrait de réduire l'épargne et d'augmenter l'investissement productif – donc de retrouver un niveau de croissance élevé – serait significativement négatif et par conséquent inatteignable. Le principal risque d'un tel équilibre est qu'il s'auto-entretienne, la baisse du taux réel nourrissant celle de l'activité et de l'inflation qui, à son tour, entraînerait un renchérissement des taux réels. Un tel risque pourrait, à l'échelle des économies avancées, provoquer une période de stagnation durable, à l'instar de celle que traverse le Japon depuis la fin des années 1980.

## **LES RISQUES GÉOPOLITIQUES**

La réflexion sur les perspectives économiques consacre généralement peu d'attention aux facteurs géopolitiques. De fortes interactions se sont pourtant manifestées au cours des dernières décennies : les conflits au Proche-Orient ont provoqué les chocs pétroliers, la fin de la guerre froide a induit une baisse des budgets de défense, la chute de l'Union soviétique a débouché sur la transition en Europe centrale et orientale. Mais l'équilibre des grandes puissances, ou l'éphémère hyperpuissance américaine, et la polarisation de la Chine sur son développement économique ont longtemps été facteurs de stabilité. Les conflits sont restés localisés et contenus. Parallèlement, l'intégration de pays toujours plus nombreux dans la mondialisation, reflétée par l'augmentation continue du nombre de pays adhérents aux organisations multilatérales, l'envolée des échanges et une ouverture financière croissante ont pu donner l'illusion que l'interdépendance économique serait garante de stabilité géopolitique.

La période à venir ne sera certainement pas à cette image. L'affirmation de la puissance chinoise et les réactions qu'elle suscite, la montée des rivalités entre pouvoirs régionaux, le réveil militaire de la Russie, la multiplication des conflits au pourtour de l'Europe et l'extension du terrorisme signalent que les risques géopolitiques vont significativement peser sur les perspectives économiques mondiales dans les temps à venir.

## **Multiplication et intensification des conflits armés et du terrorisme**

Depuis 2014, le monde connaît une multiplication et une intensification des conflits nationaux et internationaux. L'enlèvement de la guerre en Syrie, les multiples offensives de l'État islamique au Moyen-Orient, en Afrique, la guerre civile au Soudan, les tensions en Ukraine, en Israël ou en Turquie, la reprise des conflits internes en Irak et en Afghanistan, l'hostilité croissante entre l'Iran et l'Arabie saoudite, les tensions en mer de Chine sont autant de sources d'instabilité géopolitique qui peuvent avoir des répercussions à l'échelle mondiale.

Les crises géopolitiques sont d'abord des drames humains aux conséquences terribles qui dépassent largement les frontières des pays directement concernés. Mais elles affectent également l'économie mondiale par différents canaux. Les coûts les plus importants sont ceux que subissent les pays directement impliqués. Le reste du monde est atteint *via* les liens commerciaux et financiers avec ces pays. À l'échelle régionale, les flux migratoires déclenchés par les conflits constituent également un facteur de déstabilisation, d'abord pour les pays limitrophes puis sur un horizon géographique qui s'élargit, comme l'illustrent dramatiquement le conflit syrien et la crise des réfugiés en Europe. Parallèlement, la montée des risques incite à réinvestir dans la sécurité intérieure et extérieure, et à lancer des initiatives de stabilisation qui mobilisent des ressources importantes. Enfin, l'intensification de la conflictualité au niveau mondial ou régional accroît l'incertitude et pèse ainsi sur la confiance et l'investissement.

Dans un tel contexte, la capacité collective à maintenir la stabilité mondiale sera fortement mise à l'épreuve. Alors que les États-Unis sont dans une phase de désengagement de leurs opérations extérieures, notamment au Moyen-Orient, ni les instances multilatérales ni l'Union européenne ne sont aujourd'hui en position d'exercer une gestion effective des crises.

## **L'érosion du consensus sur l'ouverture économique**

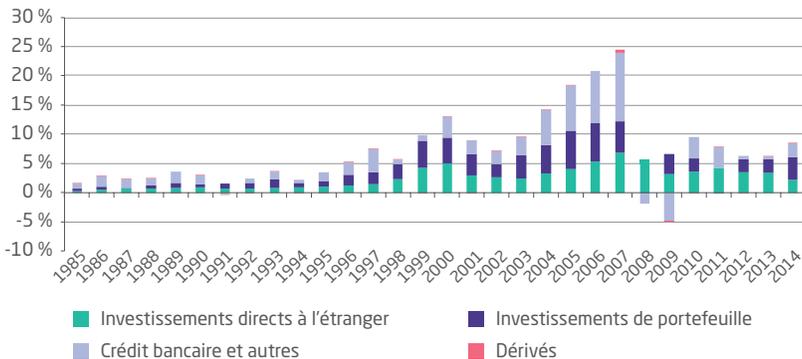
2008-2009 constitue peut-être un point d'inflexion historique dans la phase d'expansion de la mondialisation économique qui avait caractérisé l'économie mondiale au cours des années 1980. Depuis la crise financière, le commerce mondial a cessé de progresser plus vite que le PIB mondial et les flux financiers transfrontières qui n'avaient cessé de croître se sont nettement repliés (graphique 10).

Du côté des flux commerciaux, la forte élasticité du commerce à la croissance observée avant la crise financière s'explique probablement par le phénomène de fragmentation croissante des chaînes de production et par l'entrée dans l'économie mondiale d'un pays aussi important que la Chine. Si ces évolutions sont arrivées à maturité, le ralentissement du commerce mondial est logique et ne doit pas préoccuper. Quant à la phase de croissance rapide des flux financiers d'avant-crise, elle était sans aucun doute excessive et il est probable que les flux de capitaux observés aujourd'hui correspondent à une situation plus normale. Tant les travaux de recherche académiques que ceux menés par des institutions comme le FMI affirment aujourd'hui que les contrôles de capitaux sont un instrument légitime qu'il convient d'utiliser en complément de la politique monétaire. On ne peut donc pas attribuer l'inflexion observée dans les données à une interruption du processus de mondialisation.

Il reste que le consensus prôchant l'ouverture internationale s'érode. En témoignent la teneur des débats politiques dans plusieurs démocraties avancées (États-Unis, Royaume-Uni, France, Italie, etc.) et la crise que traverse l'Union européenne. Dans de nombreux pays, des partis politiques remettent profondément en cause l'ouverture économique, financière et migratoire, perçue comme responsable du malaise social et identitaire.

Dans une phase de croissance molle, il est possible que des États fassent de plus en plus le choix de politiques économiques non coopératives en matière monétaire et de change, en matière financière, voire commerciale. La déshérence

**Graphique 10 – Évolution des flux mondiaux de capitaux (en pourcentage du PIB)**



Source : France Stratégie, d'après les statistiques de la balance des paiements (FMI)

de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou l'effectivité réduite du G20, consacré en 2009 « forum principal de la coopération économique internationale », attestent des faiblesses de la gouvernance mondiale.

Force est de constater que la pérennité de l'équilibre politique et institutionnel sur lequel s'est fondée la croissance de l'après-guerre et des décennies récentes est devenue plus incertaine.

## LES OPTIONS EN DÉBAT

Cinq conclusions se dégagent des analyses présentées dans ces pages.

*Il est prudent de ne pas tablez pour la décennie à venir sur un rebond important de la croissance mondiale.* En raison du vieillissement, de l'endettement accumulé et de la faiblesse observée des gains de productivité, le redressement attendu dans les pays avancés sera *a priori* de faible ampleur et soumis à des aléas baissiers. De leur côté, les économies émergentes subiront un ralentissement significatif de leur croissance. Ce dernier devrait être au moins graduel, il pourrait être brutal. L'hypothèse centrale retenue ici pour 2017-2026 est un maintien de la croissance mondiale aux alentours de 3,5 %, comme dans la décennie 2007-2016.

*Les politiques économiques vont devoir innover.* La très médiocre performance économique des années 2007-2016 est principalement attribuable à des erreurs de politiques publiques qui ont été particulièrement pénalisantes en Europe. Dans la décennie à venir, gouvernements et banques centrales devront probablement faire face à des problèmes d'apparition récente : insuffisante diffusion de l'innovation et des gains de productivité, faiblesse de l'inflation et des taux d'intérêt réels, persistance d'un endettement public et privé élevé, déséquilibres entre épargne et investissement en raison d'une distribution des revenus favorable à la première et d'économie de capital défavorable au second. Les résultats économiques dépendront de la capacité des politiques économiques à innover pour affronter ces problèmes.

*L'interaction entre économie et géopolitique sera plus intense qu'elle ne l'a été au cours des dernières décennies.* Rivalités globales, crises régionales et mouvements d'opinion à l'encontre de l'ouverture économique sont de nature à affecter substantiellement les perspectives économiques et les priorités de la dépense publique.

*Derrière ces tendances agrégées incertaines, des évolutions sectorielles contrastées se produiront. On assistera au déclin de certaines industries, par exemple celles intensives en énergie fossile, ou de certains métiers aux emplois routiniers donc automatisables. À l'inverse, de nouveaux secteurs connaîtront un essor ou un renforcement, en particulier l'environnement, le numérique, la santé, l'éducation et les services à la personne.*

*Plus que le niveau de la croissance future, sa soutenabilité et la distribution des revenus qu'elle induit seront des enjeux essentiels pour les prochaines années. En effet, la distribution de plus en plus inégale des fruits de la croissance depuis les années 1990 et le déterminisme social qui en découle sont générateurs de fortes tensions sociales et fragilisent la soutenabilité de la croissance. Cette question est d'autant plus complexe qu'elle doit être pensée au niveau national mais également international, notamment en matière de fiscalité (des individus comme des entreprises).*

Deux points clés pour les évolutions économiques et géopolitiques de la décennie 2017-2027 n'ont pas été abordés ici, car ils font l'objet de chapitres distincts : la lutte contre le changement climatique, dont la mise en œuvre aura des implications pour la croissance ; l'avenir de l'Union européenne et de la zone euro, qui aura des conséquences tant sur l'équilibre géopolitique que sur le contexte macroéconomique régional.

## **Une série de questions découle enfin des analyses proposées ici.**

### *Le lien entre politiques économiques et trajectoire macroéconomique*

Faut-il repenser les politiques monétaires et surtout budgétaires si perdure le contexte de faible inflation et de taux d'intérêt réels voisins de zéro ? Quelles réformes faut-il introduire, en Europe notamment, pour relancer durablement la productivité et l'emploi ?

### *La forte incertitude quant au rythme futur de la croissance*

Faut-il donner priorité à des réformes qui ravivent le potentiel d'activité ou plutôt adapter le système économique et social à un nouvel environnement de très faible croissance ? Comment assurer la cohérence entre dépenses sociales et croissance potentielle ?

*La qualité de la croissance*

Comment conjuguer l'objectif de croissance économique avec les critères de soutenabilité environnementale et sociale, d'égalité des chances, d'inclusion sociale ?

*L'avenir de la mondialisation*

Doit-on continuer à promouvoir des accords commerciaux ? Faut-il prendre son parti du déclin du multilatéralisme et s'inscrire résolument dans une logique d'accords régionaux ? La coopération internationale est-elle à la hauteur des problèmes posés par les nouvelles formes d'interdépendance financière internationale ? Doit-on encourager la transition vers un système monétaire international multipolaire ?

*Les conséquences économiques de l'insécurité régionale*

Dans les dix ans qui viennent, quels moyens les pays européens vont-ils devoir dégager pour stabiliser leur environnement régional et se prémunir contre les conséquences des tensions qui le traversent ? Quels canaux cet effort devra-t-il emprunter ? De quelle ampleur devra-t-il être ?

*Les phénomènes migratoires*

Conflits, désordres climatiques et déséquilibres économiques vont-ils déboucher sur un accroissement des flux migratoires internationaux, en particulier de réfugiés ? Quelles en seraient les conséquences économiques et sociales ? Quelle réponse l'Europe doit-elle leur apporter ?

*Les institutions de la gouvernance mondiale*

Renforcer la coordination à travers le G20, est-ce la bonne option ? Quel avenir pour les institutions financières multilatérales ? Va-t-on vers une logique plus régionale ? Quels instruments développer pour lutter contre l'évasion fiscale ?

*La sécurité internationale et le devenir des institutions héritées de 1945*

La sécurité internationale va-t-elle se reconstruire autour d'un équilibre multipolaire ? Un tel équilibre peut-il être stable ?

Arthur Sode

# 5

## EUROPE : SORTIR DE L'AMBIGUÏTÉ CONSTRUCTIVE ?

L'Europe fait face à une conjonction de crises et se situe à une étape décisive de son histoire. La longue récession qu'a connue la zone euro, l'instabilité du voisinage, la panne de l'intégration économique et sociale ainsi que l'affaïssement de la légitimité politique de l'Union européenne (UE) se conjuguent pour faire douter de la pérennité des politiques communes et des institutions issues des étapes successives de la construction européenne.

**Tableau 1 – Perceptions de l'Union européenne par les citoyens  
(en pourcentage des réponses)**

	Pensez-vous de l'Union européenne qu'elle...					
	...ne comprend pas les besoins des citoyens	...est intrusive	...est inefficace	...favorise la paix	...est une puissance mondiale	...favorise la prospérité
<b>Grèce</b>	85 %	86 %	67 %	70 %	59 %	30 %
<b>Italie</b>	77 %	63 %	57 %	64 %	41 %	31 %
<b>France</b>	69 %	54 %	50 %	70 %	59 %	42 %
<b>Espagne</b>	65 %	68 %	63 %	65 %	57 %	53 %
<b>Royaume-Uni</b>	64 %	60 %	64 %	67 %	43 %	53 %
<b>Allemagne</b>	53 %	64 %	43 %	84 %	39 %	47 %
<b>Pologne</b>	49 %	58 %	30 %	76 %	51 %	66 %
<b>Médiane</b>	65 %	63 %	57 %	70 %	51 %	47 %

Source : Pew Research Center, *Global Attitudes Survey*, mai 2014

Ces difficultés sont profondes. Elles tiennent, bien entendu, à une conjoncture difficile, mais plus fondamentalement à des incertitudes et à des désaccords quant à l'orientation à donner au projet européen.

Confrontés à ces différentes crises, les Français comme les Européens semblent ne vouloir ni avancer vers plus d'intégration, ni reculer vers un repli national, ni rester sur place dans un *statu quo* insatisfaisant et instable. Face à ce paradoxe apparent, il convient de rechercher un nouvel équilibre entre l'intégration là où l'intérêt collectif domine, le respect des souverainetés nationales là où celles-ci doivent prévaloir et le souci d'une meilleure efficacité des institutions là où elle fait défaut.

Alors que nos partenaires sont en train de définir leur agenda pour l'Europe, il est indispensable que la France dépasse ses ambiguïtés. L'élection présidentielle de 2017 offre aux Français l'occasion de fixer l'avenir qu'ils souhaitent pour leur pays en Europe. Ce choix aura logiquement une importance déterminante pour l'avenir même du projet européen, sa nature et son ambition.

## QUATRE INTERROGATIONS EXISTENTIELLES

L'Europe est confrontée aujourd'hui à quatre lourdes interrogations : l'avenir de la zone euro, la panne de l'intégration économique et sociale, l'instabilité du voisinage, et la mise en question de sa légitimité.

### L'avenir de la zone euro

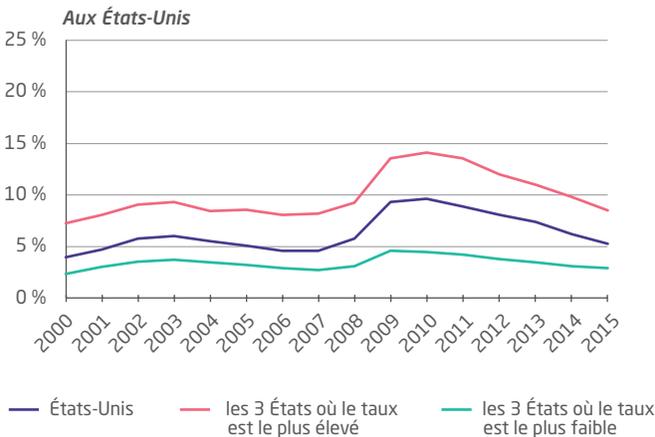
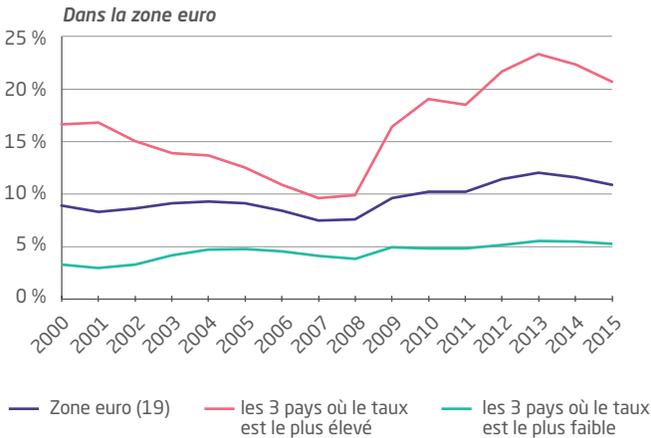
Depuis maintenant plus de quinze ans, les Français et les citoyens d'un ensemble d'autres États font monnaie commune. Ils l'ont fait pour favoriser leur intégration économique, assurer la stabilité monétaire, permettre à l'Europe de perpétuer son influence mondiale et créer une prospérité partagée, génératrice de croissance, de pouvoir d'achat et d'emploi.

Or, depuis 2009, la capacité de l'euro à atteindre ces objectifs est en échec. Le revenu par tête de la zone n'a toujours pas rattrapé le point haut de 2008, tandis que s'observe une forte divergence des conditions économiques et sociales : les écarts de taux de chômage sont revenus à ce qu'ils étaient à la veille de la mise en circulation de l'euro (graphique 1), et les écarts de revenu

par tête se sont creusés. Certes, ces évolutions sont pour partie l'effet de la crise financière de 2008, mais le bilan des quinze premières années de l'euro n'est pour autant pas satisfaisant.

Cette contre-performance s'explique par des défaillances de politiques économiques, tant anciennes que récentes. Elles-mêmes renvoient au caractère incomplet du projet monétaire européen et aux divergences entre États membres quant aux principes qui devaient présider à son achèvement.

**Graphique 1 – Taux de chômage (en pourcentage)**



Source : France Stratégie, d'après les données Eurostat

L'euro a été établi sur des bases étroites : une union monétaire complète flanquée d'un dispositif de discipline budgétaire, mais dépourvue d'une union bancaire et financière, d'un régime de gestion des crises, d'un mécanisme de gouvernance et de coordination, et d'institutions politiques spécifiques. Il prenait de surcroît appui sur une intégration économique au sein de l'Union européenne à 28 qui, depuis la fin des années 1990, est entrée dans l'ère des rendements décroissants.

Une construction aussi incomplète ne pouvait prospérer qu'à condition d'être envisagée comme un socle sur lequel édifier. Ont manqué cependant, après un lancement réussi en 1999, l'appétit politique, la conscience des dangers et la capacité de décision. À l'inverse de ce qu'avaient cru les architectes de l'euro, l'unification monétaire n'a pas conduit à une intégration graduelle dans les domaines connexes – social, fiscal ou politique – mais au contraire à une crispation des États sur les prérogatives qu'ils avaient conservées.

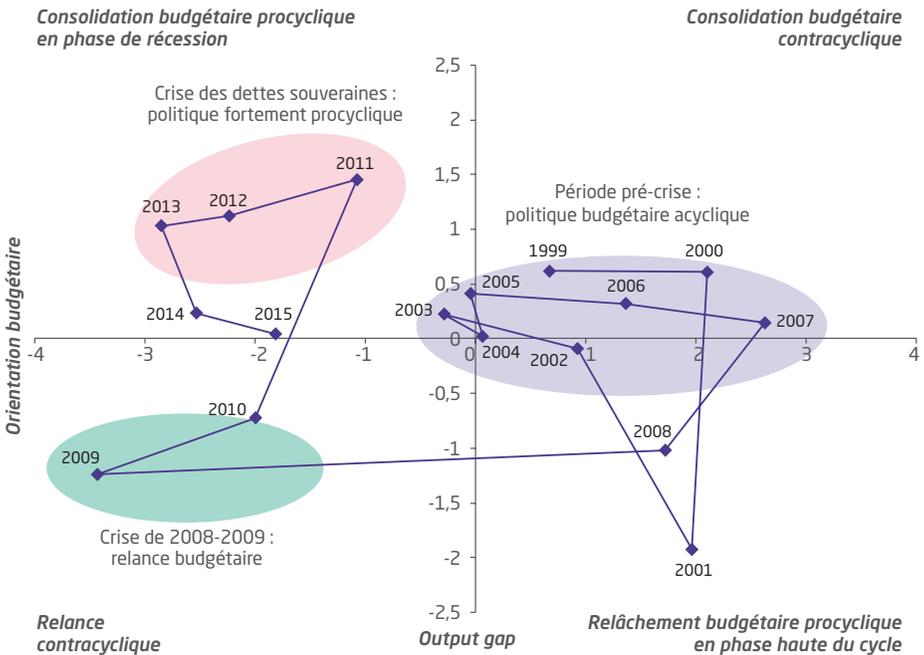
En est résulté une série de défaillances dont le coût est apparu à partir de 2010. En amont de la crise, la supervision financière n'a pas agi contre les conséquences les plus néfastes du puissant choc de taux d'intérêt induit par l'introduction de l'euro (croissance excessive du crédit et bulle immobilière dans plusieurs pays). En outre, l'intégration des économies n'a quasiment pas progressé et les politiques nationales conduites au cours de la première décennie n'ont pas été cohérentes avec l'appartenance à une zone monétaire. Aucun mécanisme n'a prévenu les divergences de compétitivité ou n'a incité les États à mettre en œuvre des politiques favorisant la croissance à long terme.

En raison tant d'un manque de lucidité que de désaccords, la gestion de la crise financière, puis celle de la crise de la zone euro en 2010-2012, ont été marquées par une série d'erreurs coûteuses. Premièrement, l'assainissement des bilans bancaires a démarré beaucoup trop tardivement. Deuxièmement, face aux tensions sur les marchés de la dette, les réponses ont trop souvent été frappées par le syndrome du « trop peu, trop tard ». Si la politique de liquidité de la Banque centrale européenne a été réactive, les États ont longtemps tergiversé sur la façon d'aider ceux d'entre eux qui étaient attaqués par la spéculation et de remédier aux fragilités systémiques de l'édifice monétaire. Troisièmement, le resserrement trop précoce et général de la politique budgétaire entre 2011 et 2013 a contribué à plonger la zone euro

dans une deuxième récession<sup>1</sup> (graphique 2), tandis que la politique monétaire a tardé à répondre à l'affaiblissement de l'économie<sup>2</sup>. Enfin, le caractère systémique de la crise de l'euro n'a été reconnu qu'en 2012.

Il a fallu attendre la crise de 2010-2012 pour que, dans l'urgence, la zone euro se dote d'une série de nouveaux instruments. Le Mécanisme européen de stabilité est créé en 2011 pour assister les États membres en difficulté financière. Afin de remédier à sa fragilité financière, la zone euro s'est engagée

Graphique 2 – Politique budgétaire en zone euro (1999-2015)



Notes : l'orientation budgétaire mesure la variation du solde budgétaire corrigé des effets du cycle économique. L'output gap correspond à la différence entre la production effective d'une économie et sa production potentielle.

Source : France Stratégie, d'après la base de données AMECO (Commission européenne)

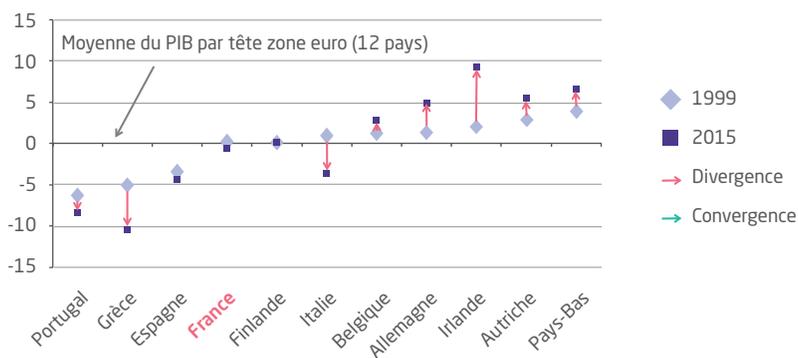
1. Aviat A., Diot S., El Kasmi S. et Jégou N. (2016), « Vers un meilleur pilotage de l'orientation budgétaire de la zone euro ? », *Trésor-Éco*, n° 163, mars.

2. Kang D.W., Ligthart N. et Mody A. (2015), « The European Central Bank: Building a shelter in a storm », *CFS Working Paper*, n° 527, décembre.

dans l'union bancaire, qui permet aujourd'hui une supervision unique des plus grandes banques, et elle a renforcé les mécanismes de résolution des banques insolvable. Elle a également consolidé sa principale procédure de surveillance budgétaire, avec le traité budgétaire et la réforme du Pacte de stabilité et de croissance. Elle s'est en outre dotée d'une procédure de surveillance et de prévention des déséquilibres macroéconomiques (qu'elle s'est cependant abstenue d'activer).

Si elle avait été équipée de ces nouveaux outils dès l'introduction de la monnaie unique, la zone euro n'aurait pas suivi une trajectoire aussi dramatique. Force est cependant de constater qu'elle n'a toujours pas résolu les difficultés qui handicapent son fonctionnement. Le potentiel de croissance et la résilience des économies de la zone restent insuffisants. À court terme, la zone euro peine toujours à sortir de taux d'intérêt et d'inflation trop faibles, malgré les mesures très volontaristes de la Banque centrale européenne, et elle reste exposée à un nouveau choc d'envergure, avec de faibles marges de manœuvre. D'un point de vue structurel, la zone euro ne propose pas un cadre favorable à la résorption des déséquilibres entre ses membres et à la convergence de leurs niveaux de vie (graphique 3). Elle n'a notamment pas empêché un ajustement

Graphique 3 – Écart à la moyenne du PIB par tête  
(en valeurs) en 1999 et 2015



Note : au Portugal, l'écart du PIB par tête à la moyenne des 12 États membres historiques de la zone euro est passé de - 6 500 euros PPA en 1999 à - 8 500 euros PPA en 2015. Le Luxembourg n'apparaît pas sur le graphique car l'écart à la moyenne y est particulièrement élevé (+ 23 000 euros PPA en 1999 et + 45 000 euros PPA en 2015).

Source : France Stratégie, d'après la base de données AMECO (Commission européenne)

asymétrique des déséquilibres passés qui a eu un effet déflationniste et récessif. Enfin, d'un point de vue institutionnel, le déficit de gouvernance au niveau de l'exécutif demeure source d'inefficacité et l'absence d'une institution démocratiquement légitime, apte à faire prévaloir le bien commun de l'ensemble de la zone, handicape la capacité de réponse collective<sup>1</sup>.

## La panne de l'intégration économique et sociale

L'Europe a connu une forte dynamique intégratrice entre les années 1980 et 2000. Depuis une quinzaine d'années, elle s'efforce péniblement de définir un projet à la mesure des défis rencontrés.

### *Le marché intérieur en quête d'un second souffle*

Pièce majeure du projet européen, le Marché unique avait été conçu pour prolonger le désarmement tarifaire et permettre aux entreprises de réaliser les économies d'échelle promises par l'ouverture de l'espace communautaire. Complété par la politique de la concurrence (destinée à éviter les guerres de subvention et les abus de position dominante), par l'union monétaire (qui devait prévenir les distorsions monétaires), par la définition d'un socle de droits sociaux fondamentaux (pour empêcher le *dumping* social) et par des politiques de développement régional (pour limiter la polarisation du territoire), le marché unique devait assurer efficacité, croissance et équité.

L'Europe économique cherche aujourd'hui un second souffle<sup>2</sup>. L'élimination de la plupart des barrières commerciales et la relative harmonisation des normes sur les biens ont permis un fort accroissement du commerce intra-européen de marchandises et des gains économiques conséquents<sup>3</sup>. Mais l'Union n'a pas défini un modèle d'intégration pour les industries du XXI<sup>e</sup> siècle. Dans de

1. Villeroy de Galhau F. (2016), « Un ministre des Finances pour la zone euro », discours du gouverneur de la Banque de France, Forum des marchés émergents, Paris, 11 avril.

2. Bara Y.-E., Garrec B., Jaubertie A., Martin S. et Sode A. (2015), « Pourquoi et comment approfondir aujourd'hui le marché intérieur européen ? », *Trésor-Éco*, n° 156, octobre.

3. Aussilloux V. et Emlinger C. (2011), « What benefits from completing the Single Market? », *La Lettre du CEPII*, décembre. Par ailleurs, le revenu des Européens pourrait augmenter de 14 % en moyenne dans l'hypothèse haute d'une élimination complète des obstacles au commerce entre États membres. Ce commerce pourrait doubler, réduisant de moitié l'écart d'intensité avec les États fédérés américains ; voir Aussilloux V., Boumellassa H., Emlinger C. et Fontagné L. (2011), « The economic consequences for the UK and the EU of completing the Single Market », *BIS Economic Paper*, n° 11, février.

nombreux secteurs des services, les États ont préféré organiser ou laisser faire l'organisation du marché sur une base nationale (c'est le cas pour les télécoms et le numérique), tandis que dans d'autres, comme l'énergie, la libéralisation n'a pas produit les résultats attendus.

En matière économique, l'élimination des obstacles aux échanges ne suffit plus et dans nombre de secteurs, notamment les services, l'enjeu est le passage à un modèle fondé, à l'image de ce qui s'est fait pour le secteur bancaire, sur l'unicité de la législation et de la régulation. Mais une telle « intégration profonde » exige un accord sur les paramètres clés, pour le numérique par exemple, sur la protection des données individuelles et les conditions de l'échange de données. La qualité et l'intensité des financements sont également un facteur essentiel que pourrait améliorer le développement d'un marché intégré des capitaux en Europe, en particulier pour l'investissement en capital. Enfin, les instruments du développement régional doivent être repensés à la lumière des dérives des Fonds structurels et de l'affirmation des métropoles comme pôles de croissance.

#### *L'Europe sociale et fiscale sans boussole*

L'Union européenne s'est fixé l'objectif d'un haut niveau de protection sociale, tout en préservant une autonomie complète des États pour la définition des politiques et des outils correspondants. L'équilibre ainsi construit est aujourd'hui en question, pour plusieurs raisons. Premièrement, les systèmes sociaux nationaux sont fragilisés par les mutations économiques et la raréfaction des ressources budgétaires. Deuxièmement, la diversité des modèles sociaux et la volonté largement partagée de la préserver se sont traduites par l'absence d'actions communes en faveur du progrès social dans la période récente, mises à part l'Initiative pour l'emploi des jeunes et celle naissante pour un socle européen des droits sociaux. Enfin, dans un contexte général de montée des inégalités, l'UE, paralysée par les différences doctrinales et les stratégies de concurrence fiscale, a été à l'arrière-garde du combat pour l'élimination des pratiques d'érosion des assiettes et de localisation des profits dans les paradis fiscaux.

Dans plusieurs États membres, l'Union européenne est ainsi perçue comme poursuivant uniquement un agenda de dérégulation, alors que c'est paradoxalement la perception inverse qui domine au Royaume-Uni, comme l'a bien montré le débat sur le Brexit.

L'absence de coordination de ces politiques est coûteuse, comme en témoigne dans le domaine fiscal l'affaire « LuxLeaks » – ce scandale financier révélant des accords entre le fisc luxembourgeois et certaines multinationales. Pour la décennie qui vient, le même risque de course au moins-disant se profile en matière de concurrence sur la fiscalité des personnes, sur les salaires, voire sur l'environnement réglementaire.

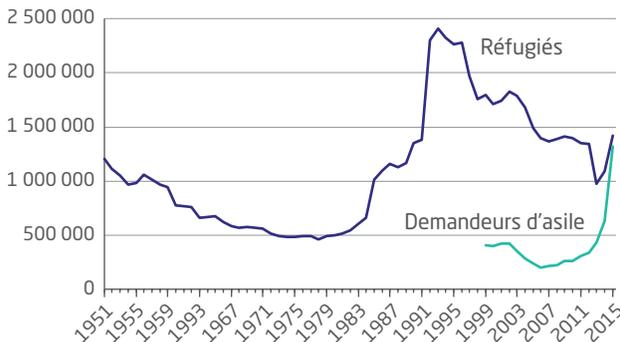
## L'instabilité du voisinage européen

Avec la crise des réfugiés, l'Union européenne fait aujourd'hui face au drame humain le plus important de son histoire. Elle est simultanément confrontée sur son territoire à des attaques terroristes fomentées à l'extérieur. À l'origine de cette double crise se trouve une déstabilisation croissante et quasi généralisée du voisinage européen.

### *Une réponse désordonnée et insuffisante face à la crise des réfugiés*

L'absence de politique européenne coordonnée en matière migratoire et de gestion des frontières est dramatiquement mise en lumière par la seconde

**Graphique 4 – Nombre de réfugiés et demandeurs d'asile dans l'Union européenne**



Note : réfugiés désigne les personnes ayant obtenu le statut officiel de réfugié et résidant dans l'UE une année donnée. Demandeurs d'asile désigne les personnes nouvellement arrivées dans l'UE dont la demande de statut de réfugié n'a pas encore fait l'objet d'une décision définitive.

Source : Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés ; estimation France Stratégie pour 2015

grande vague de réfugiés que connaît l'Europe depuis trente ans, après celle provoquée par la guerre en ex-Yougoslavie (graphique 4).

La crise humanitaire qui résulte de la concentration des réfugiés, y compris dans des pays déjà très fragilisés comme la Grèce, constitue un double échec, tant au regard du respect des Droits de l'homme que de la gestion des frontières. Elle a aussi pour conséquence de révéler de nouvelles lignes de fracture entre les États de l'UE et en leur sein. Elle nourrit un repli général vers l'État-nation, perçu comme le seul capable d'assurer la protection des citoyens et du territoire. Mais les États pris individuellement n'ont pas les moyens d'agir sur leur voisinage, et leurs politiques, qu'elles soient d'ouverture ou de fermeture des frontières, ont des effets immédiats et massifs sur leurs voisins.

### *Une incapacité à stabiliser le voisinage*

La nécessité d'une réponse coordonnée apparaît d'autant plus pressante que les États-Unis, longtemps perçus comme le bouclier protecteur par beaucoup de pays européens, ont entamé un virage stratégique vers l'Asie qui devrait se traduire par un désengagement croissant à l'égard de l'Europe et de son voisinage.

Face à ces nouveaux enjeux, l'Europe est mal préparée car elle s'est construite sur la poursuite d'un objectif de paix sur son territoire. Elle n'a pas été pensée pour traiter des questions de paix et de stabilité au-delà de ses frontières et s'est trouvée très démunie lorsqu'il est apparu que de Kaliningrad à Nouakchott, elle était bordée par un arc d'instabilité.

Depuis la chute du Mur de Berlin, la seule politique de voisinage efficace que l'Union européenne ait su mener a été son propre élargissement. La promesse d'une intégration à l'Union européenne a joué un grand rôle dans le succès de la transition des pays d'Europe centrale et orientale mais le même modèle ne peut pas être reproduit *ad libitum*. Évidente, la fatigue à l'égard de l'Élargissement souligne l'absence d'une politique de voisinage suffisamment solide pour aider à la stabilisation des pays du pourtour européen et les ancrer dans un partenariat de confiance avec l'UE. Encore aujourd'hui, les pays européens ne sont pas au rendez-vous pour accompagner efficacement les États qui ont été le théâtre d'interventions extérieures ou de révolutions démocratiques vers leur reconstruction économique et politique.

Le rôle de l'Union est resté remarquablement inexistant en matière de sécurité et de défense où elle n'a jamais paru aussi affaiblie, alors même que

les citoyens européens soutiennent largement l'éventualité d'une action commune dans ces domaines<sup>1</sup>. Les dépenses militaires (en pourcentage du PIB) sont continûment en baisse dans la quasi-totalité des États membres depuis trente ans et le gros de l'effort est supporté par un petit nombre de pays, dont la France. Dans 23 des 28 États membres, ces dépenses se situent sous la barre des 2 % du PIB fixée par l'OTAN comme objectif minimal. Si tous les États membres respectaient cette cible, le montant total des dépenses militaires dans l'Union passerait de 187 milliards à 265 milliards d'euros.

## **Une crise de légitimité**

### *Ni avancer, ni reculer, ni rester sur place ?*

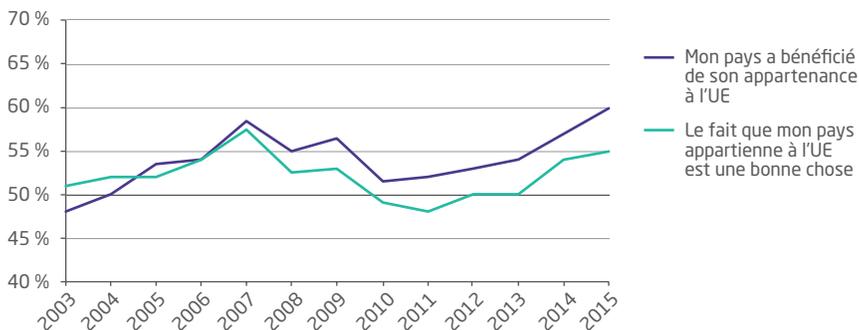
En dépit des graves difficultés qu'ils traversent, les citoyens de l'Union continuent, dans les enquêtes d'opinion, à exprimer une adhésion majoritaire au projet européen (graphique 5). Ce sentiment est même en progression depuis 2011. La monnaie unique, quant à elle, reste soutenue par une majorité de la population, y compris dans les pays qui ont subi les ajustements les plus violents (graphique 6).

La confiance envers les institutions européennes est cependant sérieusement entamée. Cette érosion a été particulièrement sévère dans les États les plus durement touchés par la crise (graphique 7). Elle n'est pas propre aux institutions européennes puisque dans la quasi-totalité des États membres, et de manière accentuée dans ceux qui ont le plus souffert économiquement et socialement, la défiance des citoyens est encore plus forte envers leurs propres institutions nationales. Comme l'illustre la campagne présidentielle américaine, l'Europe n'est pas seule concernée par ce mouvement de défiance.

Parallèlement, la crise des réfugiés met crûment en lumière les différences de valeurs qui séparent les États membres et la difficulté qu'ont beaucoup d'entre eux à mettre en action le principe de solidarité face à l'adversité. L'Europe aujourd'hui est traversée de fractures à la fois au sein des États membres et entre eux.

1. Dans la totalité des pays de l'UE, une majorité de citoyens se déclare pour une politique de sécurité et de défense commune : la proportion la plus faible est en Autriche avec 56 %, la plus forte en Lituanie avec 89 %, la moyenne européenne est à 74 % et la France à 77 %.

**Graphique 5 – Enquête sur le sentiment d'appartenance à l'Union européenne (ensemble des citoyens de l'UE)**



**Graphique 6 – Taux de soutien à la monnaie unique**



**Graphique 7 – Confiance des citoyens de la zone euro envers les institutions nationales et européennes**



Groupe 1 = Allemagne, Autriche, Belgique, Finlande, France, Luxembourg et Pays-Bas.

Groupe 2 = Chypre, Espagne, Grèce, Irlande, Italie et Portugal.

Source : France Stratégie, d'après Eurobaromètre

Le paradoxe est que les Européens s'expriment majoritairement à la fois contre un transfert plus important de pouvoir aux institutions de l'UE<sup>1</sup> et contre une sortie de leur pays de l'Union européenne ou de la zone euro, tout en ne se satisfaisant pas du *statu quo*. Le constat que l'Europe ne peut ainsi ni avancer, ni reculer, ni rester sur place illustre le fait que la méthode des petits pas irréversibles, théorisée par Jean Monnet, s'est enrayée. La stratégie d'intégration au fil d'un processus continu se déroulant par étapes successives, dont chacune appelle la suivante, est aujourd'hui mise en échec<sup>2</sup>. On peut tirer de cette observation deux conclusions alternatives : l'une est que l'Europe est, temporairement au moins, dans une impasse stratégique ; l'autre est qu'il faut changer de méthode et présenter aux citoyens un choix entre des stratégies cohérentes et complètes et leurs conséquences.

### *Un équilibre institutionnel inefficace et instable*

L'insatisfaction envers les institutions européennes vient du double procès qui leur est fait : en efficacité et en légitimité. En efficacité, parce que les citoyens européens jugent que ces institutions n'ont pas tenu la promesse de la prospérité et n'ont pas su répondre aux problèmes les plus aigus auxquels ils sont confrontés (voir tableau en tête de chapitre). En légitimité, parce que les citoyens européens ne comprennent pas le processus démocratique qui conduit aux décisions prises, et ne savent pas qui en est véritablement responsable. L'exclusion du Parlement européen des décisions concernant la zone euro, en particulier celles relatives à la crise grecque qui étaient les plus lourdes de conséquences, ajoute au procès en illégitimité. Certains États contestent également la légitimité des institutions européennes à proposer des solutions communes lorsque les politiques en jeu n'ont pas été communautarisées, comme dans le cas de la crise des réfugiés. C'est l'ensemble du système institutionnel européen qui est mis en cause.

Pourtant, dans beaucoup des domaines qui sont aujourd'hui au cœur des critiques les plus vives, les décisions se prennent soit à l'unanimité des États (politique fiscale, politique sociale), soit par la méthode intergouvernementale, sans

1. Voir enquête du PEW Research Center (2014), *A Fragile Rebound for UE Image on Eve of European Parliament Elections*, mai.

2. Guiso L., Sapienza P. et Zingales L. (2015), « Monnet's error? », *NBER Working Papers*, n° 21121, avril.

participation significative du Parlement (ajustements budgétaires, programmes de la Troïka) ou même de la Commission (défense, sécurité).

Dans un tel contexte, la probabilité est aujourd'hui élevée qu'un des grands États fondateurs porte au pouvoir, au cours de la décennie, un gouvernement prônant un recul de l'intégration européenne. En pareil cas, le système institutionnel européen serait rapidement exposé au blocage. C'est pourquoi la préservation du *statu quo* peut difficilement faire office de stratégie.

## QUELLES PROPOSITIONS FRANÇAISES POUR L'AVENIR DE L'EUROPE ?

L'élection présidentielle de 2017 devrait être l'occasion pour les Français de fixer des choix pour leur avenir européen. C'est cependant un domaine dans lequel s'affirment des orientations très divergentes, qui vont du souverainisme au fédéralisme. Comme ces oppositions se manifestent souvent au sein même des partis de gouvernement, ceux-ci tendent à éluder les débats de fond, si bien que les échéances présidentielles ne sont généralement pas l'occasion de sortir des ambiguïtés et d'arrêter des orientations. Cette fois-ci, il importe que les enjeux européens ne soient pas occultés afin de préparer les choix et les propositions que la France devra faire.

### Quel avenir pour la zone euro ?

#### *Dissoudre l'union monétaire ?*

La première question, s'agissant de l'euro, est de savoir si l'entreprise vaut d'être poursuivie. À l'heure du référendum britannique et au vu des controverses que suscite la gestion de la monnaie commune dans plusieurs pays, elle ne peut plus être écartée sans examen.

À cette question plusieurs réponses peuvent être apportées. Premièrement, rien ne garantit l'irréversibilité : depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle, plusieurs unions monétaires se sont dissoutes. Dans un contexte de liberté des mouvements de capitaux, le retour aux changes fixes mais ajustables est exclu, mais le passage à un régime de changes flottants est concevable. Deuxièmement, le prix économique d'un divorce serait considérable : aux coûts directs de la

dislocation financière s'ajouteraient ceux de l'incertitude ainsi créée et, pour le long terme, ceux de la fragmentation européenne et de l'acrimonie réciproque qui résulteraient inévitablement d'une séparation. Troisièmement, comme le savent d'expérience tous les pays qui ont connu des crises de balance des paiements, la souveraineté monétaire ne libère ni de l'obligation de gérer avec sérieux, ni des contraintes de financement.

Aucun coût fixe ne justifie de perpétuer un régime sous-optimal. Pour cette raison, la réponse à la question sur le devenir de l'euro ne peut être le *statu quo* : elle impose l'accord des principales parties prenantes autour d'un projet positif porteur de prospérité collective. Ce projet bute aujourd'hui sur trois difficultés : un désaccord tenace sur les facteurs à l'origine de la crise et les responsabilités de chacun dans la contre-performance observée depuis ; la définition d'un équilibre entre responsabilité individuelle des États et solidarité collective ; et enfin la définition d'une gouvernance économique efficace et légitime.

*Quel équilibre entre politiques nationales de l'offre et gestion conjointe de la demande ?*

L'Europe est coutumière des différends entre partisans de l'offre et avocats de la demande. La période récente a cependant révélé combien la lecture des événements et la conception des responsabilités de chacun pouvaient varier d'un État membre à l'autre. Certains pensent que le problème vient avant tout des politiques nationales et que si chacun y met bon ordre, la zone euro fonctionnera sans problème. D'autres au contraire soulignent que c'est l'absence d'instruments communs ou le manque de coordination qui est responsable de la sous-performance d'ensemble. Il est vrai que le bon fonctionnement d'une union monétaire requiert dynamisme et résilience des économies qui la composent. Il est non moins vrai qu'il suppose un pilotage de la demande qui – singulièrement en période de très faible inflation – ne peut être laissé à la seule politique monétaire. De même, si la compétitivité d'une économie constitue un signe de vigueur indiscutable, il est nécessaire de veiller aux effets externes des politiques nationales, notamment dans un contexte où les ajustements sont coûteux. Concilier ces impératifs suppose de la part de toutes les parties prenantes, et donc de la France, la capacité à s'engager de manière crédible. Cela pose aussi la question des bons outils de coordination : faut-il se doter de « conseils de la compétitivité » qui veillent à éviter les divergences de prix et de salaires ? Faut-il définir une politique budgétaire agrégée pour la

zone euro et des outils de coordination renforcée ? Faut-il aller plus loin et créer des institutions et des instruments communs ?

### *Quel compromis entre responsabilité individuelle et solidarité collective ?*

La tension entre principe de responsabilité des États, notamment en ce qui concerne leur endettement, et nécessité d'un partage du risque entre des pays qui ont renoncé à l'usage individuel de l'instrument monétaire est inhérente au projet monétaire européen. Entre ces deux objectifs, un modèle possible, qui compte des partisans en Allemagne, repose sur le principe de la responsabilité individuelle des États : retour d'une discipline de marché sur les dettes publiques (notamment *via* une procédure de restructuration des dettes souveraines) et stabilisation laissée aux seuls États<sup>1</sup>. Une autre vision, traditionnellement portée par la France, prône la création d'instruments budgétaires communs instaurant une solidarité de fait entre les États combinée à des règles de coordination<sup>2</sup>. La question est de savoir si un compromis créatif est concevable entre ces deux orientations.

### *Quelle gouvernance ?*

Plusieurs pistes ont enfin été avancées pour pallier le déficit exécutif de la zone euro en renforçant l'efficacité et la légitimité de sa gouvernance. Le modèle qui prévaut aujourd'hui est celui de la coordination par les règles qui repose sur la capacité à mettre en œuvre des orientations communes par le canal d'instruments nationaux. Serait-il souhaitable d'aller plus loin, soit en créant un exécutif renforcé de la zone euro, capable de défendre le bien commun et d'organiser l'action collective, soit en passant à un modèle de délégation reposant sur la dévolution à la zone euro de compétences définies dans des domaines précis, à l'image de ce qui a été fait pour l'union bancaire ?

Sur ces trois terrains – le compromis entre réformes économiques et politique de demande, l'équilibre entre responsabilité individuelle et solidarité, et le choix entre délégation et coordination pour la gouvernance de la zone euro –,

1. Weidmann J. (2016), « Solidity and solidarity in the Euro Area », discours à l'ambassade d'Allemagne à Rome, 27 avril ; Fuest C., Friedrich H. et Schröder C. (2016), « A viable insolvency procedure for sovereigns in the Euro Area », *Journal of Common Market Studies*, vol. 54(2), mars.

2. Caudal N., Georges N., Grossmann-Wirth V., Guillaume J., Lellouch T. et Sode A. (2013), « Un budget pour la zone euro », *Trésor-Éco*, n° 120, octobre ; Lellouch T. et Sode A. (2014), « Une assurance chômage pour la zone euro », *Trésor-Éco*, n° 132, juin.

les propositions françaises sont attendues. C'est à partir d'orientations non ambiguës dans ces trois domaines que pourra être fixé un ensemble de propositions précises pour les politiques économiques susceptibles de raviver la croissance européenne.

## **Réexaminer les priorités de l'intégration ?**

### *Quelles initiatives économiques ?*

En matière économique, de nombreux chantiers mériteraient un engagement français parce que entreprises, salariés et citoyens peuvent en espérer des gains importants. C'est le cas du numérique, de la lutte contre le changement climatique, de l'énergie, des services ou du marché des capitaux. Sur ces différents sujets, quelles sont les priorités et les formes souhaitables d'intégration ? Faut-il, par exemple dans certains secteurs, aller vers un droit et un régulateur uniques ?

À l'inverse, certains domaines traditionnels de compétence communautaire pourraient faire l'objet d'un réexamen, parce que les gains de l'intégration ne suffisent pas à compenser les coûts induits par l'hétérogénéité des situations et des préférences nationales. Faut-il, par exemple, remettre en cause la politique agricole commune et aller vers des politiques nationales plus diverses, dans le cadre de règles communes de concurrence ? Plus largement, remettrait-on en question le niveau et la structure des dépenses du budget communautaire, qui se caractérise de longue date par une très grande rigidité et ne correspond plus aux priorités actuelles de l'Union ?

### *Quelles initiatives sociales et fiscales ?*

En matière sociale comme en matière fiscale, la France a toujours porté des positions ambitieuses pour l'intégration européenne. À travers notamment la proposition d'un salaire minimum européen et d'une plus grande harmonisation de l'impôt sur les sociétés, elle a par exemple essayé de donner corps à une Europe plus équitable. Force est cependant de constater que si ces propositions ont reçu un certain écho au sein des institutions européennes, elles sont restées lettre morte du fait de l'opposition d'autres États membres.

Partant de ce constat, il convient aujourd'hui de se poser la question de la meilleure stratégie pour concrétiser de tels projets. Si la voie communautaire s'avère impossible dans ces domaines faute d'unanimité, la France pourrait être

motrice en proposant des étapes supplémentaires d'intégration à quelques-uns de ses partenaires les plus proches pour initier un mouvement.

Si les Européens souhaitent donner corps à une nouvelle politique sociale, son contenu devra être profondément renouvelé pour tenir compte des enjeux de la décennie à venir : il pourrait s'agir d'amplifier les efforts encore timides vers une norme de salaire minimum dans l'Union ; de faire évoluer la protection sociale pour tenir compte des nouvelles formes de travail ; et de soutenir le développement des compétences et la mobilité des travailleurs.

Les États européens voudront-ils aussi apporter une réponse commune d'envergure à la concurrence fiscale ?

### **Quelles relations avec les pays du voisinage ?**

Au-delà des réponses d'urgence qui doivent être apportées à la crise des réfugiés, l'Union européenne doit s'interroger sur les actions possibles pour stabiliser son voisinage. Du fait du caractère de bien commun de la sécurité et de la stabilité, la question d'une action collective dans ce domaine se pose.

Concrètement, l'Union européenne – ou un sous-groupe en son sein – a-t-elle la capacité de porter une politique commune dans le domaine du développement, des affaires étrangères, de la défense, de la sécurité et des migrations ? Quels moyens institutionnels, budgétaires et humains y consacrer ?

Peut-on envisager d'aller plus loin avec certains pays du voisinage européen et leur proposer un partenariat régional institutionnalisé au sein duquel ils seraient associés à la définition de certaines politiques ? Faut-il au contraire privilégier une approche bilatérale et une collaboration au cas par cas ?

Si l'option européenne se révèle impossible, quelle doit être la position de la France ? Aller au-delà de son action actuelle au prix de moyens financiers supplémentaires hors du cadre européen ? Ou, au contraire, se désengager des actions extérieures ?

### **Avec quels pays avancer ?**

Enfin, concernant le choix du bon périmètre d'action, plusieurs options sont possibles :

- le maintien d'une union constituée de pays qui, sauf exception juridiquement légitimée, ont vocation à poursuivre l'intégration et à rejoindre l'euro ;

- cette union aux objectifs partagés construirait un partenariat structuré avec un second groupe de pays associés, mais en dehors de l'Union européenne ;
- une série de cercles concentriques, avec par exemple un premier groupe de pays qui pousse très loin l'intégration (y compris pour certaines politiques sociales et fiscales), un second qui poursuit les politiques actuelles de l'Union européenne, et un troisième groupe, hors de l'Union, qui se limite à appliquer certains volets du marché unique, en adoptant la législation correspondante et en participant au financement du budget de l'Union ;
  - une association au cas par cas et à géométrie variable des pays qui le souhaitent pour les différentes politiques mises en commun.

Peut-on et doit-on reposer à chacun des actuels États membres, y compris la France, la question de sa participation à un projet collectif redéfini selon l'une de ces options ?

### **Comment répondre à l'insatisfaction des citoyens ?**

Face à l'insatisfaction des citoyens, il faut enfin trancher entre refonder la légitimité démocratique de l'Union et miser avant tout sur la légitimité par les résultats.

Faut-il un nouveau moment fondateur pour l'Europe ? Et si oui, doit-on privilégier la voie des coopérations entre États souverains ou celle vers plus d'intégration pour plus d'efficacité, plus de légitimité et une meilleure compréhension par les peuples des politiques menées ? Est-il préférable au contraire de se concentrer sur des initiatives concrètes dans le but de restaurer la légitimité européenne en retrouvant la prospérité ?

*Vincent Aussilloux  
Arthur Sode*

*Avec l'appui de  
Christophe Gouardo  
Mohamed Hammouch  
Cécile Jolly  
Émilie Licari*

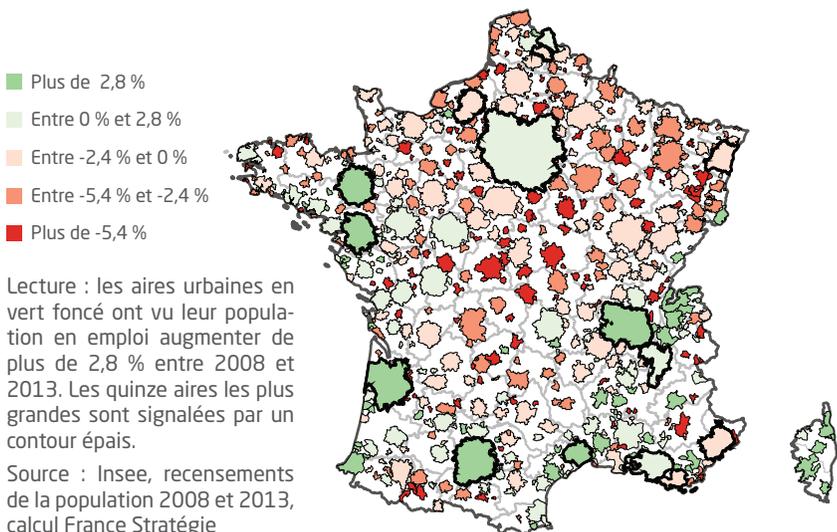


# 6

## DYNAMIQUES ET INÉGALITÉS TERRITORIALES

En France comme dans la plupart des économies développées, la décennie passée a été marquée par le dynamisme des métropoles, qui concentrent l'activité à haute valeur ajoutée et les populations qualifiées. Ce dynamisme est un atout pour le pays.

**Carte 1 – Évolution de la population en emploi de 15 à 64 ans  
par aire urbaine de résidence, de 2008 à 2013**



Cependant, les inégalités entre territoires se sont accentuées sur plusieurs plans. Sous le contrecoup de la désindustrialisation, la moitié nord-est du pays connaît une évolution défavorable. Par ailleurs, les ressorts de croissance font défaut dans beaucoup de villes moyennes et de territoires ruraux. Enfin, le développement des métropoles s'accompagne de fortes inégalités en leur sein.

Les politiques publiques ont permis jusqu'ici d'atténuer les inégalités de revenus grâce à la protection sociale et à un surcroît de dépenses vers certains territoires (zones rurales, DOM). Toutefois, elles n'ont pas réussi à améliorer durablement la capacité des régions en crise à profiter de la croissance et à créer des emplois. Les écarts de chômage sont très persistants. Sur le plan de l'égalité des chances et de l'accès aux services, les différences ne se résorbent plus.

Les récentes réformes territoriales – loi MAPTAM et loi NOTRe notamment<sup>1</sup> – induisent des changements majeurs dans l'organisation des territoires. Ces évolutions auront des effets positifs si elles s'accompagnent d'une clarification des objectifs de la politique territoriale, d'une définition plus précise des compétences des acteurs et d'un renforcement des politiques sectorielles de l'État dans les territoires en difficulté.

Il s'agit donc de s'appuyer sur les métropoles pour constituer des moteurs de croissance profitant à l'ensemble des territoires.

## DES DYNAMIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES À FORTS CONTRASTES

### Un mouvement mondial de métropolisation

#### *Des métropoles particulièrement dynamiques*

Comme dans la plupart des pays développés, les grandes aires urbaines françaises concentrent une part importante de l'activité. Les quinze aires urbaines de plus de 500 000 habitants que compte la France rassemblent aujourd'hui

1. Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

40 % de la population et 55 % de la masse salariale (tableau 1). Elles représentent aussi plus de 50 % de l'activité économique et le PIB par habitant y est en moyenne 50 % plus élevé que dans le reste du pays<sup>1</sup>. À lui seul, le PIB de la métropole parisienne constitue environ un tiers du PIB français total. Les grandes villes concentrent aussi les activités d'enseignement supérieur et de recherche ; deux tiers des étudiants français y vivent<sup>2</sup>.

Depuis une quinzaine d'années, le phénomène de métropolisation de l'économie s'accélère dans la plupart des pays du monde. Une étude montre qu'aux États-Unis la moitié de la croissance récente du PIB américain est due à la croissance des grandes métropoles, dans le sud du pays en particulier<sup>3</sup>. La France n'échappe pas à ce mouvement mondial : les quinze plus grandes aires urbaines auraient concentré 75 % de la croissance entre 2000 et 2010, chiffre bien au-dessus de la moyenne calculée par l'OCDE (60 %).

**Tableau 1 – Poids des aires urbaines selon leur taille dans le total national (en pourcentage)**

Aires urbaines	Part dans la population totale	Part dans la population de 60 ans et plus	Part dans la population des diplômés du supérieur de 25 à 55 ans	Part dans la population vivant sous le seuil de pauvreté	Part dans les salaires versés
Paris	18,8	14,6	25,4	20,2	30,7
500 000 habitants et plus	20,7	23,4	26,9	22,5	24,5
De 100 000 à 500 000 habitants	27,1	26,7	22,4	22,5	22,1
De 20 000 à 100 000 habitants	21	19,2	9,5	19,1	16,3
Reste du territoire	12,4	16,2	15,8	15,7	6,4
Total	100	100	100	100	100

Source : France Stratégie, d'après Insee, déclarations annuelles de données sociales – DADS 2011, enquête Emploi 2012, recensement 2012

1. OCDE (2013), *Regions at a Glance*. Seule l'OCDE calcule le PIB des grandes aires urbaines, en multipliant le PIB par habitant régional et le nombre d'habitants de l'aire urbaine.

2. Toutes filières confondues pour l'année 2013 (Atlas régional de l'enseignement supérieur, 2015).

3. Hsieh C.-T. et Moretti E. (2015), « Why do cities matter? Local growth and aggregate growth », *NBER Working Papers*, n° 21154, avril.

Dynamique économique et marché du travail étant intimement liés, sans surprise, la population active a crû nettement plus sur la période récente dans ces quinze grandes aires urbaines – particulièrement celles situées dans le sud du pays – que sur le reste du territoire, et les métropoles ont représenté plus de 70 % des créations nettes d’emplois privés entre 2007 et 2014<sup>1</sup>.

### *Des atouts importants dans la nouvelle économie de la connaissance*

Les villes ont toujours bénéficié de ce que les économistes appellent les « économies d’agglomération », soit les avantages que procure aux individus le fait de vivre proches les uns des autres (mutualisation de certains coûts, diversité des opportunités sur le marché du travail, circulation de l’information). La métropolisation, c’est-à-dire la concentration accrue de la dynamique dans les plus grandes villes, s’explique par leurs atouts dans une économie aujourd’hui plus axée sur l’innovation et la connaissance.

En premier lieu, l’écart de performance entre petites et grandes agglomérations se justifie par des effets de structure en termes de population active et d’activité<sup>2</sup>. Les grandes aires urbaines disposent d’une population plus diplômée, avec un monopole sur certaines activités de service à haute valeur ajoutée qui renforce leur attractivité pour ces populations qualifiées. Les inégalités territoriales apparaissent de plus en plus comme le reflet de la distribution spatiale du capital humain<sup>3</sup>.

Cette distribution des qualifications ne suffit pas cependant à expliquer les performances productives des grandes villes. La réussite des métropoles provient aussi de purs effets de rendements, associés aux externalités positives de connaissance et de circulation de l’information permises par la densité urbaine. La littérature économique met en évidence un gain de productivité lié à la densité<sup>4</sup>. Au total, la différence de productivité entre les villes les plus

1. Davezies L. et Estèbe P. (2015), *Les nouveaux territoires de la croissance : vers un retournement historique de la géographie économique ?*, rapport d’étude, Observatoire de l’économie et des institutions locales, novembre.

2. Boubou-Olga O. et Grossetti M. (2015), « La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ? », *Revue de l’OFCE*, n° 143, p. 117-144.

3. Proost S. et Thisse J.-F. (2015), « Skilled cities, regional disparities and efficient transport. The state of the art and a research agenda », *CEPR Discussion Paper*, n° DP10790, août.

4. Ce gain serait de 3 % lorsque l’on double la densité de l’emploi par km<sup>2</sup> selon Proost et Thisse, *ibid.*

denses et les moins denses serait d'environ 10 %<sup>1</sup>, ce qui contribue aux fortes variations de salaire constatées, à poste donné, entre zones d'emploi<sup>2</sup>.

Effet de structure de la population et rendement de densité urbaine sont en réalité complémentaires et s'entretiennent l'un l'autre. Ils profitent avant tout aux populations qualifiées concentrées dans les métropoles<sup>3</sup> et favorisent les métropoles dans la compétition entre territoires. Néanmoins, si les gains d'agglomération sont avérés, la seule concentration ne suffit pas à engendrer la performance. Parmi les grandes aires urbaines, certaines ont connu une augmentation rapide de l'emploi entre 2007 et 2012 (Rennes, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Lyon), tandis que d'autres voyaient l'emploi baisser (Douai-Lens, Rouen, Strasbourg, Nice, Toulon). Les facteurs de réussite pour une métropole sont multiples et complexes : spécialisation initiale, étendue des champs d'activité (notamment dans les fonctions tertiaires dites supérieures<sup>4</sup>), concurrence avec les villes voisines, présence de *clusters* et de pôles de compétences, ou encore gouvernance locale<sup>5</sup>.

### *Quelques effets négatifs*

La concentration de la population n'a toutefois pas que des effets positifs. Ainsi, la densité de population entraîne des phénomènes de congestion : problèmes de transport, de pollution ou de sécurité, prix de l'immobilier élevés<sup>6</sup>. Ces coûts supplémentaires se répercutent sur les prix et les salaires locaux.

1. Combes P.-P., Duranton G., Gobillon L., Puga D. et Roux S. (2012), « The productivity advantages of large cities: Distinguishing agglomeration from firm selection », *Econometrica*, 80(6), novembre, p. 2543-2594.

2. La différence est de 25 % entre la zone de Paris et celle du Morvan selon Combes P.-P., Gobillon L. et Lafourcade M. (2016), « Gains de productivité statiques et d'apprentissage induits par les phénomènes d'agglomération au sein du Grand Paris », *Document de travail*, n° 1602, Cepremap, février.

3. Diamond R. (2015), « The determinants and welfare implications of US worker's diverging location choices by skill: 1980-2000 », *memo*, Stanford University, août.

4. Ces fonctions regroupent en particulier les services aux entreprises dans les domaines des services financiers, logistiques, de l'information et de la communication, de l'ingénierie, etc. ; le tertiaire directionnel et de régulation (contrôle et réglementation des systèmes politiques et administratifs, économiques, sociaux) ; les secteurs de la formation, des prestations intellectuelles, de la culture et des loisirs.

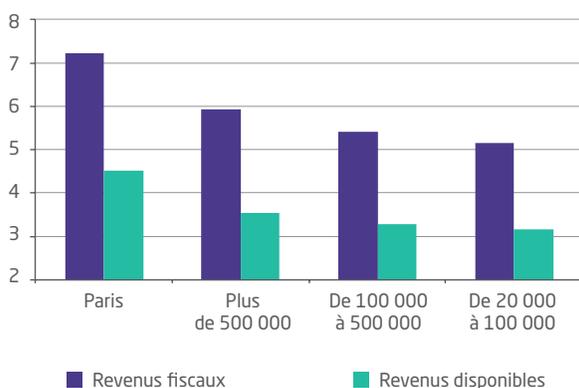
5. Lainé F. (à paraître), « Métiers et dynamique des territoires métropolitains et non métropolitains », *La Note d'analyse*, France Stratégie.

6. Combes P.-P., Duranton G. et Gobillon L. (2012), « The costs of agglomeration: land prices in French cities », *CEPR Working Paper*, n° 9240, décembre.

En Île-de-France, par exemple, les prix sont supérieurs de 9 % à ceux du reste du pays, principalement en raison du coût du logement<sup>1</sup>.

Les métropoles sont aussi les lieux où les inégalités de revenus sont les plus importantes, essentiellement en leur centre (graphique 1). Le taux de pauvreté n'est pas particulièrement plus élevé dans les grandes métropoles<sup>2</sup>, mais celles-ci concentrent une part importante des populations pauvres du fait de leur poids démographique : sur les 4,8 millions de personnes vivant dans les quartiers prioritaires de la ville, environ 45 % résident dans les aires urbaines de Paris, Lyon, Marseille et Lille. La pauvreté dans les grandes métropoles se trouve aggravée par un niveau général des prix plus élevé que sur le reste du territoire.

**Graphique 1 – Inégalités de revenus selon les agglomérations : rapport entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres**



Lecture : ce graphique met en évidence le « rapport interdécile D9/D1 », autrement dit les écarts de revenus entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres, selon la taille de l'aire urbaine, en 2012. Ainsi à Paris, la moyenne des 10 % des revenus fiscaux les plus élevés est plus de 7 fois supérieure à la moyenne des 10 % des revenus fiscaux les plus bas, tandis que la moyenne des 10 % de revenus disponibles les plus hauts n'est que 4,5 fois supérieure à celle des 10 % les plus bas.

Source : France Stratégie, d'après la base Filosofi de l'Insee

1. Clé É., Jaluzot L., Malaval F., Rateau G. et Sauvadet L. (2016), « En 2015, les prix en région parisienne dépassent de 9 % ceux de la province », *Insee Première*, n° 1590, avril.

2. Il est de 14,5 % à Paris et dans les grandes aires urbaines, soit le taux observé au niveau national (Insee, base Filosofi, 2012).

## **Une dynamique de divergence régionale amorcée par la désindustrialisation**

### *Un décrochage du Nord-Est par rapport au Sud-Ouest*

La dynamique territoriale de ces trente dernières années et celle qu'on peut anticiper pour les dix ans à venir ne se résument pas au seul fait métropolitain. Des dynamiques régionales de fond sont à l'œuvre. Si certaines régions ont vu leur situation relative s'améliorer significativement — le PIB par habitant de la Corse et des départements d'outre-mer s'est rapproché de la moyenne nationale entre 2000 et 2015 —, les régions du Nord-Est décrochent par rapport au reste du pays<sup>1</sup>.

L'économie française s'est fortement désindustrialisée depuis une trentaine d'années. La part de l'industrie dans la valeur ajoutée totale a baissé fortement dans toutes les régions. Contrairement à une idée reçue, c'est l'Île-de-France (et avant tout Paris et sa couronne) qui a vu le poids relatif de l'industrie décliner le plus fortement. Mais cette mutation n'a pas eu les mêmes conséquences sur tout le territoire. La région Île-de-France s'est réorientée massivement vers les services à haute valeur ajoutée ; d'autres régions, comme Rhône-Alpes, ont réussi également leur reconversion, tout en gardant une industrie relativement forte. En revanche, la désindustrialisation rapide des régions du Nord et de l'Est s'est accompagnée d'un déclin économique significatif, en particulier là où le poids de l'industrie était élevé, comme dans les Hauts-de-France, en Bourgogne-Franche-Comté, dans le Grand-Est et le Centre-Val de Loire.

Ce phénomène se traduit depuis quinze ans par un décrochage relatif continu en termes de PIB par habitant des régions du Nord-Est par rapport à celles du Sud-Ouest de la France (graphique 2). Le PIB par habitant du Sud-Est était supérieur de 3,5 % à celui du Nord-Est en 2000, il lui est supérieur de 9,5 % en 2013. La croissance de l'activité est d'autant plus faible dans le Nord-Est que la dynamique démographique y est défavorable, contrairement à ce qu'on observe dans les territoires des façades atlantique et méditerranéenne.

Le vieillissement de la population se fera également sentir de façon inégale sur le territoire. Pour la moitié des départements, le rapport entre les plus âgés

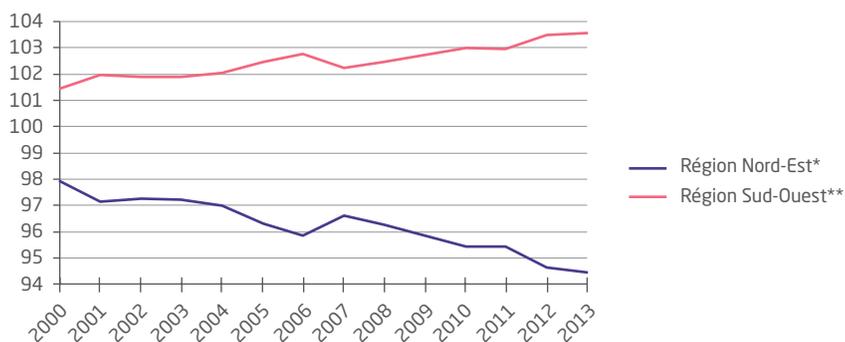
1. Ces écarts restent limités par rapport à nos grands voisins : l'Italie, l'Espagne ou l'Allemagne sont marquées du fait de leur histoire par des différences beaucoup plus importantes entre grands ensembles régionaux.

et les personnes en âge de travailler devrait augmenter de plus de 25 points entre 2006 et 2040<sup>1</sup>, et les territoires peu denses seront les plus touchés ainsi que certains départements d'outre-mer<sup>2</sup>. Ces tendances démographiques, associées aux différentes compositions en métiers et en emploi, confèrent aux régions aujourd'hui les plus dynamiques un avantage comparatif sur celles en déclin, peu structurées autour de l'économie présente (tourisme, retraités) et comptant moins de fonctions métropolitaines<sup>3</sup> à fort potentiel de croissance.

### *Un décrochage qui n'est pas qu'économique*

Les performances régionales mesurées par les indicateurs de développement, donc intégrant des dimensions non économiques telles la santé ou l'éducation, recourent en grande partie les inégalités économiques, tout au moins aux extrêmes. L'indice synthétique de développement humain (IDH 2 évalué

**Graphique 2 – PIB par habitant relatif dans les régions du Nord-Est et du Sud-Ouest (100 = moyenne pour la province)**



\* Grand-Est, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Hauts-de-France et Normandie.

\*\* Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Corse, Occitanie, Pays-de-la-Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Source : France Stratégie, d'après les données de l'Insee

1. Insee, projection Omphale.

2. Haut Conseil du financement de la protection sociale (2015), *Rapport sur l'impact de la protection sociale et de son financement sur la distribution territoriale des revenus*.

3. La définition que donne l'Insee de ce concept s'appuie à la fois sur la qualification de l'emploi, mesurée à partir de la catégorie sociale, et sur la localisation plus spécifique des fonctions dans les aires urbaines. Parmi les quinze fonctions, cinq sont plus spécifiquement présentes dans les grandes aires urbaines : conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce interentreprises, gestion, culture-loisirs.

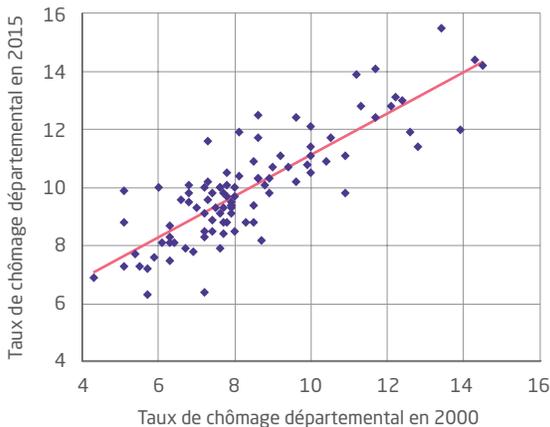
par l'Insee) en 2009 était le plus faible dans le Nord-Pas-de-Calais, la Picardie, la Champagne-Ardenne et la Corse ; il était le plus élevé en Île-de-France, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes. De même, le nouvel indice européen de progrès social<sup>1</sup> place la Corse, les DOM et les Hauts-de-France en bas du classement ; les régions du Sud et de l'Ouest sont toutes mieux classées que celles du Nord et de l'Est, et l'Île-de-France est en tête.

## Des écarts persistants d'opportunités individuelles entre territoires

### *Écarts relatifs de taux de chômage*

Entre 2000 et 2015, on observe une inertie très forte des taux de chômage entre départements (graphique 3), avec un niveau particulièrement élevé dans les Hauts-de-France et sur la façade méditerranéenne<sup>2</sup>. Aucune tendance à la

Graphique 3 – Taux de chômage départemental en 2000 et 2015 (hors DOM)



Source : Insee, taux de chômage localisés

1. Indice construit à partir de cinquante indicateurs autour de trois thèmes : les besoins humains fondamentaux (nutrition et soins médicaux de base, eau et assainissement, logement et sécurité) ; les facteurs de bien-être (accès à la connaissance, à l'information et à la communication, santé, durabilité de l'écosystème) ; les opportunités (droits individuels, liberté et choix individuels, tolérance et inclusion, accès à l'éducation avancée).

2. Le coefficient de corrélation des taux de chômage départementaux entre les deux dates est de 0,84. Sur la même période, il est de 0,55 pour les cinquante États américains (Bureau of Labor Statistics).

réduction de ces écarts n'est observable : le chômage de masse, qui était une nouveauté pour certains territoires dans les années 1990, s'est transformé au fil des décennies en situation « normale ». Dans les DOM, le taux de chômage reste à un niveau très élevé (24,1 % en 2014), même si l'écart au taux de France métropolitaine s'est réduit de deux points depuis le début des années 2000.

### *Inégalités d'ascension sociale*

La probabilité de connaître une promotion sociale varie fortement selon le département de naissance<sup>1</sup>. Un enfant d'ouvrier a une chance sur quatre d'occuper une position qualifiée s'il est né en Picardie, mais près de quatre chances sur dix s'il est né en Île-de-France ou en Bretagne. Ces écarts s'expliquent par des taux d'accès à l'enseignement supérieur pouvant varier du simple au double d'un territoire à l'autre. Malgré la massification de l'enseignement supérieur, aucune convergence n'a été observée sur ce point au cours des vingt-cinq dernières années.

## **Des politiques territoriales aux objectifs mal définis et peu cohérents**

### *Le système redistributif et la répartition de l'emploi public réduisent significativement les écarts territoriaux*

Le système de protection sociale français a des effets importants sur la réduction des inégalités entre territoires, même s'il n'a pas de vocation territoriale puisqu'il opère des transferts entre individus quel que soit l'endroit où ils se trouvent. En effet, les transferts jouent un rôle fondamental pour redistribuer les revenus entre les territoires car « les emplois qui engendrent des ressources pour les régimes de protection sociale ne sont pas forcément localisés aux mêmes endroits que les bénéficiaires des prestations<sup>2</sup> ».

Après redistribution, le revenu disponible brut des ménages d'Île-de-France est 20 % au-dessus de la moyenne française, alors que le PIB par habitant est 60 % au-dessus de la moyenne. Au total, l'inégalité de revenu disponible est beaucoup moins marquée que l'inégalité de PIB par habitant (graphique 4).

1. Dherbécourt C. (2015), « La géographie de l'ascension sociale », *La Note d'analyse*, n° 36, France Stratégie, novembre.

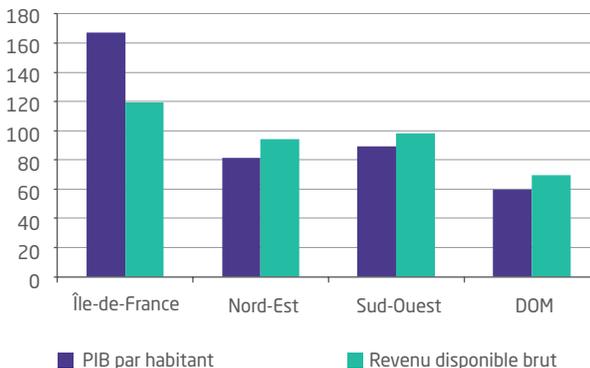
2. Haut Conseil du financement de la protection sociale (2015), *op. cit.*

Jusqu'ici la redistribution a permis de limiter les inégalités territoriales. Depuis dix ans, le revenu disponible brut des ménages n'a pas eu tendance à diverger selon les territoires, notamment entre le Nord-Est et le Sud-Ouest du pays. L'avantage relatif des régions du Sud-Ouest par rapport à celles du Nord-Est, de l'ordre de 4 %, ne s'est pas creusé significativement (même si les Hauts-de-France restent plus pauvres que les autres régions de l'Hexagone). L'écart entre l'Île-de-France et le reste du territoire s'est par ailleurs légèrement réduit.

En outre, cette redistribution permet de générer du dynamisme économique, car certains territoires à dominante résidentielle bénéficient des dépenses de consommation des populations qu'ils attirent, notamment les retraités<sup>1</sup>. Ce sont essentiellement les territoires du sud du pays.

L'emploi public constitue aussi un levier important de redistribution des ressources. On observe notamment que le poids relatif de ces emplois est plus important dans les régions moins dynamiques. Cela est dû à la fois à un moindre niveau d'emploi privé dans ces régions et à une volonté de maintien des services publics dans l'ensemble des territoires.

**Graphique 4 – PIB et revenu disponible brut par habitant selon les régions en 2013 (100 = moyenne France)**



Source : France Stratégie, d'après les données de l'Insee

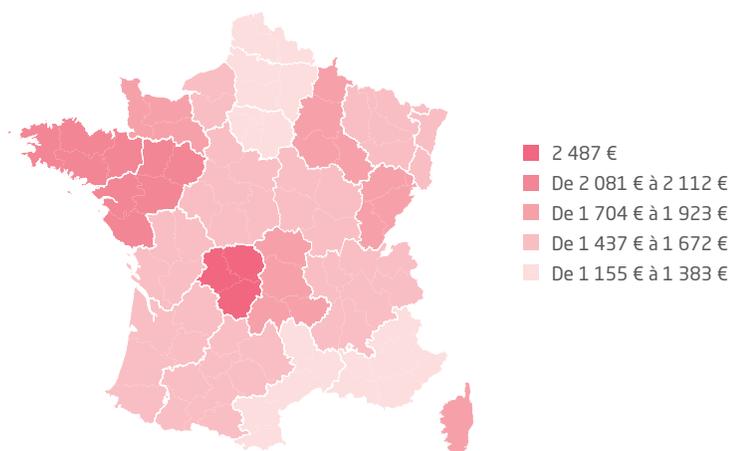
1. Davezies L. et Talandier L. (2014), « L'émergence de systèmes productivo-résidentiels. Territoires productifs-territoires résidentiels : quelles interactions ? », *Alternatives économiques*, n° 342, janvier.

### *Une politique territoriale qui manque de vision d'ensemble*

Par le jeu des transferts sociaux et de l'emploi public, la dépense publique joue donc un rôle de péréquation entre territoires. En revanche, les politiques territoriales à proprement parler ne semblent pas répondre à des finalités claires<sup>1</sup>. Depuis trente ans, les dispositifs d'aide aux territoires se sont multipliés et certains d'entre eux se chevauchent, voire apparaissent contradictoires<sup>2</sup>.

Par ailleurs, la multiplication des dispositifs et des acteurs rend très difficiles la lisibilité et l'évaluation de certaines politiques. La Cour des comptes pointe en particulier le cas de la politique de la ville<sup>3</sup>. Faute de système d'information unifié sur les dépenses de droit commun dans ces quartiers (les dépenses hors politique de la ville), il est impossible de savoir si la politique de la ville apporte effectivement des ressources supérieures à la moyenne sur ces territoires.

**Carte 2 – Dépense moyenne de formation par chômeur en 2012**



Source : *Rapport sur les dépenses de formation professionnelle continue*, janvier 2015, Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CNEFOP)

1. Lebreton C. (2016), *Une nouvelle ambition territoriale pour la France en Europe*, Mission sur l'Aménagement du territoire : refonder les relations entre État et collectivités territoriales, mars.

2. Cour des comptes (2013), *L'organisation territoriale de l'État*, rapport public thématique, juillet.

3. Cour des comptes (2016), *La politique de la ville : un cadre rénové, des priorités à préciser*, rapport public annuel, février.

### *Des dépenses en éducation et en formation qui compensent peu les écarts entre territoires*

Les dépenses publiques d'éducation et de formation varient peu avec les caractéristiques des territoires. Les réseaux d'éducation prioritaire (REP) disposent de moyens financiers plus importants, mais les classes ne comptent que deux élèves de moins que la moyenne, ce qui est insuffisant pour compenser les écarts de résultats scolaires<sup>1</sup>. À l'échelle régionale, la dépense d'éducation par élève est de 25 % supérieure à la moyenne dans les DOM, soit à peu près autant que dans le Limousin. Dans certaines régions défavorisées comme le Nord-Pas-de-Calais, la dépense par tête dans l'enseignement primaire est même inférieure à la moyenne<sup>2</sup>.

En ce qui concerne la formation professionnelle des chômeurs, de façon là encore paradoxale, la dépense par tête est significativement inférieure dans les régions où les taux de chômage sont les plus élevés (carte 2).

## **QUELS ENJEUX À L'HORIZON 2027 ?**

La prochaine décennie verra la métropolisation se poursuivre, et les politiques territoriales devront répondre à un certain nombre de défis dans le contexte d'un cadre institutionnel renouvelé.

### **Un avenir favorable aux métropoles**

Le phénomène de métropolisation devrait se poursuivre dans la prochaine décennie, les effets de congestion restant pour l'instant moins puissants que les gains d'agglomération. Les Nations unies prévoient que la population urbaine<sup>3</sup> constituera près de 83 % de la population française en 2030, contre 76 % en 2000 et 80 % aujourd'hui<sup>4</sup>. En revanche, la densité des villes semble

1. Piketty T. et Valdenaire M. (2006), « L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français — Estimations à partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995 », ministère de l'Éducation nationale.

2. Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) (2014), *Géographie de l'École 2014*, juin.

3. Cette population urbaine est définie au sens de l'aire urbaine. La prise en compte de la population résidant dans les espaces périurbains accroît encore ces estimations.

4. Nations unies (2015), « World Urbanization Prospects ».

diminuer en France comme dans le reste du monde, les espaces urbains croissant plus vite que leur population. Les zones à proximité des grandes villes mais hors couronnes périurbaines semblent aussi bénéficier d'une croissance démographique relativement forte en France. Ce phénomène d'expansion n'est pas sans conséquences sur l'environnement, sur l'accès aux services publics et sur les rendements d'agglomération apparemment associés à la densité.

En matière d'emploi, les grandes métropoles de plus de 500 000 habitants bénéficient d'une structure en emplois à fort potentiel de croissance<sup>1</sup>. Ainsi, le groupe de prospective européen ESPON<sup>2</sup> anticipe dans son scénario de référence un « renforcement des aires métropolitaines couplé à un effet national sur la structure de l'économie, à savoir un poids renforcé des capitales et de leur *hinterland* dans la production des richesses ».

#### *Une fragilisation accrue des villes moyennes et des zones rurales*

À l'inverse, les aires urbaines de moins de 100 000 habitants et les zones en dehors des grandes aires urbaines sont globalement positionnées sur des secteurs d'activité en perte de vitesse<sup>3</sup>, ce qui pourrait accélérer leur décrochage.

La baisse de la population dans les territoires les plus éloignés des villes risque d'accroître certaines difficultés, notamment dans l'accès aux services d'intérêt général. Les temps d'accès aux services d'usage courant<sup>4</sup> diffèrent aujourd'hui principalement selon la densité de population locale : ils sont réduits dans les grandes agglomérations et plus longs dans les zones rurales. L'accès aux services de santé est également dépendant de la densité locale. Les endroits où l'accès aux services de soins de proximité<sup>5</sup> est supérieur à vingt minutes sont tous des zones rurales peu denses à l'est de la région parisienne et dans le Sud-Est<sup>6</sup>.

1. *Ibid.*

2. ESPON (2014), *Making Europe Open and Polycentric — Vision and Scenarios for the European Territory towards 2050*, European Union, octobre.

3. *Ibid.*

4. Ces services sont constitués d'un ensemble de vingt-huit commerces et services d'usage courant, dits de la « gamme intermédiaire », qui comprennent le supermarché, la librairie-papeterie, le magasin de vêtements, le collège, l'opticien-lunetier, le contrôle technique automobile, etc.

5. Incluant médecins généralistes, infirmiers libéraux, chirurgiens-dentistes, masseurs-kinésithérapeutes et pharmacies.

6. Au sein de ces services de santé, la densité des médecins généralistes (nombre de médecins par habitant) est quant à elle plus importante dans les villes de taille moyenne et dans les régions à forte dominante résidentielle.

Dans les dix ans à venir, ces difficultés d'accessibilité risquent de s'accroître avec le vieillissement de la population dans certains territoires, notamment ruraux. Elles concerneront toutefois une population plus restreinte. Diverses actions sur lesquelles les pouvoirs publics se sont engagés pourraient améliorer la situation : la localisation des services d'intérêt général sera optimisée, les accès seront mutualisés et les technologies numériques seront mises au service d'une nouvelle accessibilité.

## **Des défis nouveaux pour les territoires**

### *Un nouveau contexte institutionnel*

Plusieurs réformes territoriales ont vu le jour récemment : la loi MAPTAM (Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles) en janvier 2014, la loi relative à la délimitation des régions de janvier 2015, et enfin la loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République) en août 2015. Elles induisent des changements organisationnels profonds tels que le renforcement du rôle des régions en matière de développement économique par le transfert de compétences depuis les départements, l'organisation des intercommunalités – qui passent de 5 000 à 15 000 habitants – autour de bassins de vie, ou encore la création des métropoles, dont celle du Grand Paris.

L'affirmation des métropoles et la redéfinition de la carte régionale vont permettre à la plupart des régions de s'appuyer sur un pôle urbain dynamique. En même temps, les régions vont pouvoir jouer un rôle nouveau d'impulsion et de coordination sur leur territoire.

Ces changements vont se traduire rapidement par des évolutions institutionnelles, mais ils mettront du temps avant d'être totalement opérationnels, ne serait-ce que parce qu'un certain nombre de négociations sont encore en cours (Pacte État-métropoles par exemple). Ils constitueront une réponse aux enjeux liés à la métropolisation mais également au changement climatique, ainsi qu'à la transition technologique provoquée par l'économie numérique.

### *Quels enjeux territoriaux liés au changement climatique ?*

Les territoires devront contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique. Il s'agit d'anticiper des effets hétérogènes au niveau local : acidification

des océans et montée des eaux sur le littoral, baisse de l'enneigement en montagne, manque de ressources en eau dans certaines zones, îlots de chaleur en zones urbanisées, cas spécifique des DOM qui seront particulièrement touchés, etc.). Les différents échelons territoriaux intègrent déjà ces enjeux à travers le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), les schémas régionaux Climat Air Énergie (SRCAE) et les plans Climat Énergie territoriaux (PCET). Mais ces stratégies sont insuffisamment coordonnées, au point que les objectifs aux échelons inférieurs sont parfois incompatibles avec ceux des échelons supérieurs<sup>1</sup>, et les prospectives sur les impacts sont sujettes à de nombreuses incertitudes.

### *Comment faire du numérique un facteur de rapprochement entre les territoires ?*

Dans le domaine de l'accès et de l'utilisation des nouvelles technologies – numérique en particulier –, les inégalités entre les catégories d'individus et les territoires restent difficiles à compenser. Certes, un effort conséquent est réalisé dans l'accès aux équipements et aux infrastructures. Notre pays a engagé le plan France Très Haut Débit visant la couverture de la totalité du territoire en très haut débit d'ici 2022, pour un investissement total estimé à 20 milliards d'euros.

Toutefois, l'amélioration des infrastructures n'épuise pas le sujet : les questions liées à l'usage et à l'innovation numérique doivent être davantage prises en compte. Le numérique a un rôle important à jouer pour réduire les inégalités entre les territoires, que ce soit par le désenclavement des zones peu denses ou par le désengorgement des métropoles – grâce au télétravail, à la télémédecine ou au transport à la demande –, comme par le développement économique que ces innovations peuvent générer.

## **LES OPTIONS EN DÉBAT**

Malgré les réformes institutionnelles récentes, un ensemble de questions se posent quant à l'orientation des politiques territoriales.

1. Entretien avec Jean Jouzel et Antoine Bonduelle dans Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) (2015), *L'adaptation des territoires au changement climatique*, novembre.

## **Clarifier les objectifs de la politique territoriale**

L'empilement des dispositifs et la multiplication des acteurs publics rendent de plus en plus complexes la lisibilité et l'évaluation de la politique territoriale. Une réflexion sur les finalités d'ensemble paraît donc nécessaire. Plusieurs objectifs peuvent à cet égard être envisagés.

### *Concentrer l'investissement public dans les zones les plus productives ?*

La politique traditionnelle d'aménagement du territoire a longtemps visé à redynamiser par l'investissement les territoires en déclin. Or les évolutions économiques récentes amènent à repenser cette orientation. Dans une perspective de recherche d'efficacité de l'investissement public, les effets positifs de la densité sur la création de richesse incitent à investir davantage de ressources publiques dans les grandes métropoles ou à leur pourtour, pour développer les infrastructures, la recherche et l'innovation, tout en luttant contre les effets de congestion.

En particulier, dans ce schéma, il faudra veiller à ce que Paris puisse jouer pleinement le rôle de ville-monde de premier plan au sein de l'Union européenne. Une telle politique augmenterait la compétitivité de l'économie française et assurerait des recettes fiscales supplémentaires, qui bénéficieraient *in fine* aux territoires défavorisés par le système de protection sociale notamment.

Dans un contexte de rareté budgétaire, un choix d'allocation géographique des investissements publics est nécessaire. Une solution de compromis pourrait consister à concentrer l'investissement sur les métropoles, mais aussi à soutenir les territoires risquant le plus de décrocher, tout en investissant moins dans les territoires intermédiaires.

On peut envisager de limiter certains investissements au rendement particulièrement faible. Par exemple, dans les villes moyennes où les taux de vacance de logements sont élevés, doit-on inciter à la construction de nouveaux logements, notamment de logements sociaux<sup>1</sup> ?

Les politiques d'investissements publics (Programme d'investissements d'avenir, Pôles de compétitivité) font l'objet d'une vive compétition entre collectivités désireuses de les attirer. Doit-on, en cohérence avec la logique d'efficacité qui vient d'être exposée, continuer à viser uniquement l'excellence des

1. Cela implique une dérogation à l'objectif de 25 % de logement social par commune.

projets, ou doit-on plutôt prendre en compte la dimension territoriale lorsque l'on détermine la localisation de ces investissements ?

*Quelle offre de service public garantir sur l'ensemble du territoire ?*

Certains territoires sont enclavés ou ont peu accès aux services publics (santé, culture) en raison de leur faible densité, notamment les zones rurales ou périurbaines. La multiplication des acteurs chargés de fournir ces services rend la situation plus complexe. Aujourd'hui, aucune règle ne détermine avec précision le panier de services publics garanti sur tout le territoire<sup>1</sup>, même si la mise en place de comités interministériels devrait contribuer à développer une vision plus globale<sup>2</sup>.

Doit-on fixer un panier de services minimaux garanti par l'État sur tout le territoire ? Au-delà de ce panier, peut-on imaginer une forme de subsidiarité permettant à certains territoires d'accroître l'offre de service à condition qu'ils en assument la responsabilité fiscale vis-à-vis des habitants concernés ? Doit-on fixer un objectif opposable d'égal accès aux services minimaux, prenant en compte les écarts d'accessibilité ?

*Au-delà de l'offre de services publics, faut-il promouvoir l'égalité des chances des individus sur le territoire ?*

Un certain nombre de politiques visent aujourd'hui à donner plus de ressources aux individus des territoires défavorisés. Or, jusqu'ici cette intention n'a pas abouti à une augmentation significative des moyens.

Faut-il se fixer un objectif d'égalité des chances des individus entre territoires, sachant que cela implique de fortes réallocations de ressources des zones favorisées vers les plus défavorisées ? Par exemple, devrait-on réallouer les dépenses d'éducation en fonction inverse des performances scolaires locales ?

Faut-il au contraire conserver une approche fondée sur une notion d'égalité de service ? Et, dans ce cas, encourager la mobilité géographique des individus vers les zones favorisées sur le plan de la réussite éducative ou du niveau de santé ?

1. Il en existe pour certains services publics : le nombre de bureaux de poste est fixé par la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales.

2. Comité interministériel à la ruralité et Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (2015-2016).

## **Vers une clarification des compétences ?**

Dans le cadre des réformes territoriales, les régions et l'État doivent-ils déterminer conjointement les politiques publiques locales (notamment en matière d'emploi et d'éducation), ou doit-on aller vers un rattachement de certaines compétences aux seules régions ? Ce mouvement pourrait-il s'élargir à d'autres politiques nationales (police, environnement) ? Faut-il aller vers une décentralisation à la carte ?

L'investissement pour le développement économique des territoires doit-il être organisé par l'État ou par les régions elles-mêmes ? La deuxième solution impliquerait-elle une forme de péréquation entre régions pour éviter le creusement des inégalités territoriales ?

Comment éviter des objectifs contradictoires entre les différents échelons ? Faut-il définir une hiérarchisation des objectifs selon les échelons ? Par exemple, comment mieux articuler les politiques environnementales entre elles et avec les autres politiques territoriales ?

Si davantage de compétences sont attribuées aux collectivités locales, comment s'assurer que l'accès à l'ingénierie territoriale soit suffisant à tous les niveaux ? Faut-il envisager une certaine mutualisation de ces services ?

## **Quels instruments additionnels pour la politique territoriale ?**

*Un besoin de développer de nouveaux services publics ?*

Si l'analyse qui précède est juste, les concentrations des activités et des ressources vont s'accroître au cours de la décennie à venir. Cela pose la question des investissements nécessaires pour atteindre les objectifs publics.

Les services de transport devront s'adapter au phénomène de métropolisation et à l'étalement urbain pour réduire la congestion. À ce titre, plusieurs questions se posent : les transports à la demande ou l'incitation au covoiturage peuvent-ils se substituer à la construction de lignes de transport coûteuses et peu utilisées (voies ferrées notamment) ? sont-ils compatibles avec les objectifs environnementaux ?

Les problèmes de congestion et d'éloignement d'une partie de la population peuvent aussi conduire à développer certains services à distance ou à créer de nouveaux instruments pour maintenir un niveau de service minimal. Quel est le potentiel réel de l'e-santé et de l'e-éducation ? Les services de santé peuvent-ils

passer par de nouvelles formes de contractualisation avec les professions de santé (engagement à s'installer sur un territoire contre financement des études) ? Quels services publics peuvent être dématérialisés ? La diffusion du numérique implique un accompagnement des personnes maîtrisant peu les nouvelles technologies : cet accompagnement doit-il être renforcé dans les territoires enclavés ?

### *Lever les freins à la mobilité géographique ?*

Dans la mesure où certaines inégalités territoriales seront toujours difficiles à réduire, ne faut-il pas plutôt se tourner vers des instruments visant à lever les freins à la mobilité des individus ?

À ce titre, investir dans la décongestion des métropoles présente le double avantage d'en améliorer la productivité et d'en favoriser l'accès. Un cofinancement région-métropole peut-il être mis en œuvre sur cette question ? Faut-il par ailleurs favoriser le télétravail ?

Les mobilités géographiques sont coûteuses et peuvent avoir des effets défavorables (perte de réseau, isolement). Les mobilités, étudiantes notamment, peuvent-elles être mieux accompagnées, par la construction de résidences inclusives ou par des bourses prenant mieux en compte les coûts liés à l'éloignement du domicile familial ?

### *Aller vers une plus grande autonomie fiscale des collectivités locales ?*

Actuellement, les dotations globales de fonctionnement attribuées par l'État aux collectivités locales représentent environ 20 % des recettes de fonctionnement des départements et des communes, ou groupements de communes, et 25 % des recettes des régions. Le ratio d'autonomie financière est de l'ordre de deux tiers, en progression sur la période 2008-2013 pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et pour les départements, alors qu'il décroît sur la même période pour les régions<sup>1</sup>. Si l'on souhaite donner plus d'autonomie aux régions et aux groupements communaux, la question d'une marge de manœuvre plus importante sur la fiscalité doit être posée à ces échelons. À l'inverse, une régulation de la concurrence fiscale pourrait servir d'instrument de correction des inégalités territoriales.

1. Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2015*.

### *Améliorer l'évaluation des politiques territoriales*

Promouvoir la culture de l'évaluation est un enjeu d'autant plus important que sa pratique est encore largement insuffisante en France<sup>1</sup>. Souvent, les politiques locales ne sont pas évaluées par manque d'objectifs clairs ou par manque de moyens.

Systématiser les évaluations indépendantes et garantir leur transparence impliquerait d'avoir d'abord une vision intégrée de tous les investissements publics au niveau local. Or la décentralisation ne s'est pas accompagnée jusqu'ici d'un effort équivalent de documentation des bases de données locales. Les budgets opérationnels publics ne sont pas systématiquement régionalisés et ne permettent pas une vision consolidée des investissements réalisés par les différents acteurs publics sur un même territoire. Les PIB à l'échelle infra-régionale, les flux entre territoires ou encore les données sur le coût de la vie local sont autant d'informations indisponibles, ce qui limite les possibilités d'évaluation des politiques territoriales. Cet enjeu de connaissance est un préalable indispensable à l'identification par les acteurs des territoires de sous-investissement public.

Quels moyens statistiques faut-il développer pour accompagner la décentralisation, avec quels accès aux données ? Quels outils d'évaluation des politiques territoriales mettre en place ?

*Clément Dherbécourt  
Boris Le Hir*

1. Mansouri-Guilani N. (2015), *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE).

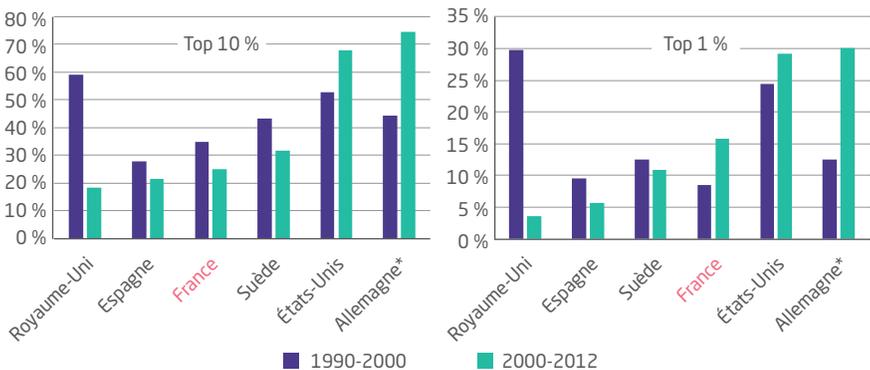


# 7

## CROISSANCE ET RÉPARTITION DES REVENUS

La croissance a longtemps rassemblé les Français. Aujourd’hui elle risque de les diviser. Certains continuent à voir en elle une condition indispensable à la prospérité de notre société. D’autres considèrent qu’elle est porteuse d’inégalités sociales et territoriales et qu’elle est néfaste pour l’environnement.

**Graphique 1 – Part de la croissance des revenus perçue par les 10 % et 1 % des ménages les plus aisés (avant impôts et transferts)**



Note : en France entre 2000 et 2012, les 1 % des ménages aux revenus les plus élevés ont capté, avant impôts et transferts, 15,8 % de l'accroissement du revenu national brut hors gains en capitaux.

\* Pour l'Allemagne, les périodes prises en compte sont 1989-2001 et 2001-2010.

Source : France Stratégie, d'après The World Wealth and Income Database, Paris School of Economics

Pourtant, les ressources supplémentaires dégagées par la croissance sont autant de moyens qui peuvent être affectés aux dépenses d'avenir et au bien-être de la population. C'est donc davantage le contenu de la croissance que la croissance elle-même qu'il convient de remettre en cause. Sur les dix ans qui viennent, ses fruits doivent permettre de financer de l'ordre de deux points de PIB d'investissements annuels dans l'éducation, la formation tout au long de la vie et la transition énergétique.

Même si les inégalités ont progressé en France depuis la fin des années 1990, les fruits de la croissance y ont été mieux répartis que dans beaucoup d'autres pays depuis le début des années 1980.

Le contexte d'une croissance potentielle française relativement faible et d'une hausse modérée des inégalités conduit à s'interroger sur les leviers d'action permettant d'accroître l'efficacité de notre modèle social et de renforcer notre modèle productif. Plusieurs pistes méritent d'être explorées. Certaines permettent de gagner sur les deux tableaux : améliorer l'éducation et la formation tout au long de la vie, lutter contre les discriminations sur le marché du travail. D'autres, comme le maniement de l'outil fiscal ou le soutien à l'innovation, supposent de procéder à certains arbitrages.

## AVONS-NOUS ENCORE BESOIN DE CROISSANCE ?

### Quel objectif ?

Pour la décennie à venir, les principaux organismes internationaux anticipent une croissance mondiale sensiblement plus faible qu'avant la crise de 2008-2009<sup>1</sup>. Toutefois, derrière ce relatif consensus, un vif débat, commun aux pays développés, oppose les pessimistes, pour lesquels le ralentissement de la croissance est durable et en partie lié aux inégalités dans la distribution du revenu<sup>2</sup>, et les optimistes qui envisagent un rebond de la productivité tiré par

1. Voir le chapitre « La croissance mondiale, d'une décennie à l'autre ».

2. Les pessimistes doutent de la capacité du progrès technique à créer de l'emploi car il s'accompagnerait, au moins dans un premier temps, d'un phénomène de substitution du capital au travail. De ce fait, il affaiblirait les revenus du plus grand nombre et par là le principal moteur de la croissance qu'est la demande. La faiblesse de la croissance s'accompagnerait ainsi d'une hausse des inégalités et d'un excès d'épargne lié à la forte concentration des richesses, entraînant une ère de « stagnation séculaire ».

de nouvelles vagues technologiques. Pour ces derniers, l'impact de la révolution numérique serait encore largement devant nous. La société devrait cependant se réorganiser en profondeur pour tirer parti de ces transformations et engager un nouveau cycle d'expansion.

Au-delà des questions sur le progrès technique et la répartition du revenu, la pertinence et la soutenabilité d'un modèle productif fondé sur la croissance sont par ailleurs remises en cause en raison notamment de la raréfaction des ressources, du réchauffement climatique et de la réduction de la biodiversité. L'impossibilité de l'adoption de ce modèle par l'ensemble de l'humanité et les besoins de convergence des pays émergents remettent très sérieusement en question un mode de croissance purement quantitatif.

Depuis les travaux de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi<sup>1</sup>, il est largement reconnu que l'objectif collectif ne peut être la seule croissance du PIB, mais la progression du bien-être de la population, sa répartition et la soutenabilité du développement économique. La croissance de la production de richesse, mesurée par le PIB, ne doit être considérée que comme un moyen d'atteindre ces objectifs.

De multiples études ont tenté d'évaluer les indicateurs qui permettent de rendre compte des différentes dimensions de la prospérité et de mesurer la soutenabilité de la croissance. De nombreux pays se sont dotés d'un tableau de bord visant à guider l'action publique – même si, en pratique, le PIB pèse toujours d'un poids considérable dans les décisions.

Se poser la question « A-t-on besoin de croissance ? » au sens matériel revient donc à se demander en quoi la croissance du PIB peut contribuer à accroître ces facteurs de bien-être de façon équilibrée et durable.

## **La croissance favorise-t-elle le bien-être ?**

On peut tenter de répondre à cette question en examinant les incidences de la croissance sur un ensemble d'objectifs comme l'emploi, la transition énergétique ou l'éducation.

### *La France a encore besoin de croissance pour réduire son chômage*

Il n'y a pas de lien mécanique entre croissance et emploi. Un ralentissement de la croissance qui résulte d'un ralentissement du progrès technique est sans

1. Voir le *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social* (2015), en ligne sur [insee.fr](http://insee.fr).

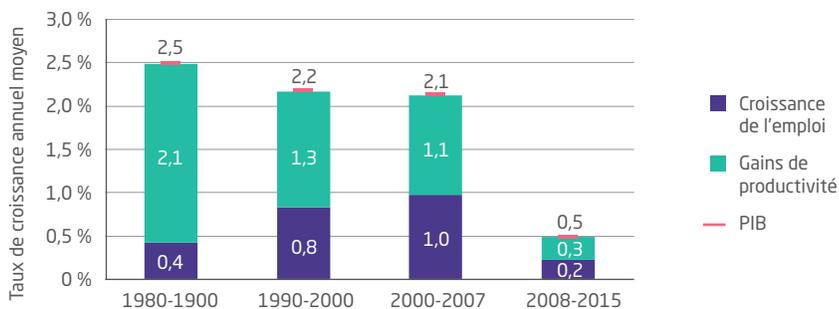
effet sur l'emploi et le chômage, pour autant que les salaires et les dépenses publiques s'adaptent à un régime de productivité ralentie. Réciproquement, un surcroît de gains de productivité n'est pas destructeur d'emplois. Il est donc inexact de dire qu'une croissance supérieure à un certain seuil réduit le chômage sur le long terme. De fait, en France, le rythme de création d'emplois a été en moyenne période indépendant du rythme de croissance (graphique 2).

En revanche, il est vrai qu'une partie significative du chômage français est d'ordre conjoncturel et que sa réduction appelle pour les années à venir un rythme de croissance supérieur au potentiel résultant de l'augmentation de la population active et de la productivité. Les estimations disponibles évaluent le chômage conjoncturel entre 0,6 et 2,5 points. En conséquence, sa résorption au cours de la décennie à venir supposerait un supplément de croissance compris entre 0,1 et 0,3 point par an.

### *La croissance permet d'assurer le financement des dépenses d'avenir*

Les Français sont très attachés à leur modèle de protection sociale, qu'il faut financer. Les prévisions sur les dépenses publiques de protection sociale (retraite, santé, famille et logement, chômage) à horizon de dix ans à législation inchangée tablent sur une stabilisation ou une légère baisse de leur poids dans le PIB, mais ce résultat reste très tributaire du scénario de croissance : un ralentissement marqué induirait une hausse de la part de la dépense sociale

**Graphique 2 – Décomposition de la croissance entre gains de productivité et croissance de l'emploi en France**



Source : France Stratégie, d'après OCDE, Insee, Comptes nationaux

dans le PIB<sup>1</sup>. Dans le même temps, il apparaît crucial de parvenir à dégager des ressources pour financer les dépenses d'avenir pour le pays.

### *Financer la transition énergétique*

Parce qu'il réduit mécaniquement les émissions de gaz à effet de serre, un ralentissement de l'activité économique est souvent tenu pour un facteur favorable à la limitation de la hausse des températures.

C'est un raisonnement à courte vue, pour deux raisons. Premièrement, la réduction des émissions qu'il faut opérer d'ici 2027 (de 45 % environ pour s'inscrire sur une trajectoire mondiale compatible avec la limitation du réchauffement à 2 °C)<sup>2</sup> est d'un ordre de grandeur bien supérieur à ce qui pourrait être obtenu spontanément par une moindre croissance. Deuxièmement, le risque d'une croissance trop faible serait qu'elle ne permette pas de financer l'effort requis pour décarboner l'économie.

Les ressources supplémentaires dégagées par la croissance devront être en partie affectées aux investissements pour la transition énergétique. Afin de réduire la demande d'énergie, des investissements conséquents devront être réalisés, notamment dans les transports et le bâtiment qui représentent respectivement 27 % et 20 % des émissions de gaz à effet de serre nationales. La production d'énergie, qui représente encore 12 % des émissions nationales, doit aussi être décarbonée plus avant. Au total, les investissements nécessaires sont estimés à près de 20 milliards d'euros par an pour atteindre les objectifs fixés par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte<sup>3</sup> : environ 15 milliards dans la rénovation du bâtiment, 2,2 milliards dans le domaine des transports et 1,9 milliard dans les secteurs industriels sur la période 2015-2030<sup>4</sup>. C'est donc près de 1 % du PIB qu'il faudra dégager chaque année en ressources supplémentaires pour financer ces investissements d'ici 2027.

1. Voir Blanchet D., Bozio A. et Rabat S. (2016), « Quelles options pour réduire la dépendance à la croissance du système de retraite français ? », *Revue économique*, 2016/4, vol. 67 ; voir aussi le chapitre « Dette, déficit et dépenses publiques : quelles orientations ? ».

2. Voir le chapitre « Climat : comment agir maintenant ? ». Cet ordre de grandeur est obtenu en supposant que les émissions de gaz à effet de serre sont réduites de l'ordre de 60 % entre 1990 et 2030, en tenant compte du fait qu'elles ont été réduites de l'ordre de 20 % entre 1990 et 2014.

3. Loi n° 2015-992 du 17 août 2015.

4. Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer (2015), « Stratégie nationale bas-carbone – La France en action ».

*Améliorer les systèmes de formation initiale et tout au long de la vie*

Dans le domaine de l'éducation, l'amélioration des résultats et la réduction des inégalités sociales et territoriales demanderont des efforts supplémentaires. La France sous-investit dans l'éducation, essentiellement dans le préprimaire, le primaire et l'enseignement supérieur<sup>1</sup>. De surcroît, il faudra davantage d'efforts pour compenser les écarts de performance entre territoires<sup>2</sup>. Un investissement supplémentaire en capital humain de l'ordre de 1 point de PIB – sans préjuger de la répartition des efforts entre finances publiques, entreprises et ménages – fournit un ordre de grandeur raisonnable, même si l'amélioration des résultats devra aussi passer par une réorganisation et des changements dans les modes d'enseignement.

*Financer la sécurité intérieure et extérieure*

La menace sur leur sécurité à laquelle la France et l'Europe font face appellera dans la décennie à venir des efforts supplémentaires en infrastructures, en équipements et en moyens humains. On ne dispose pas à ce stade de chiffrage d'ensemble, mais on ne peut exclure qu'il soit d'ampleur significative.

*La croissance économique facilite les choix*

Il est théoriquement toujours possible, y compris sans croissance, d'apporter des solutions aux défis auxquels fait face le pays. Par exemple, on peut financer la transition énergétique par de nouvelles taxes, ou encore assurer l'équilibre du système de retraite en augmentant les taux de cotisation ou en réduisant le montant des pensions. Ce type de mesures n'est cependant pas sans dommages pour la partie de la population dont le revenu se trouvera ponctionné. La croissance simplifie les termes de ce type d'arbitrages : pourvoyeuse de ressources nouvelles, elle allège les efforts à consentir et permet d'atteindre une situation mutuellement avantageuse.

Il reste à savoir si, dans une approche moins matérielle, la croissance contribue au sentiment de bien-être des individus. Les économistes<sup>3</sup> qui discutent cette question concluent généralement que la relation entre croissance et bien-

1. Voir le chapitre « Quelles priorités éducatives ? ».

2. Voir le chapitre « Dynamiques et inégalités territoriales ».

3. Clark A. et Senik C. (2008), « La croissance rend-elle heureux ? », in Askenazy P. et Cohen D. (dir.), *27 questions d'économie contemporaine*, Paris, Albin Michel.

être est positive sous certaines conditions, liées aux inégalités de revenus. Le degré de mobilité sociale au sein de la société est également un paramètre important, car des inégalités de revenus plus fortes seront mieux acceptées si elles sont le résultat légitime d'un effort individuel et si la société cherche à assurer, au départ, l'égalité des chances de chacun.

## **QUELS LIENS ENTRE CROISSANCE ET INÉGALITÉS ?**

Dans la France des Trente Glorieuses, la croissance a joué le rôle de ferment unificateur d'une société divisée. Les conflits entre capital et travail restaient vifs mais chacun tirait des gains de productivité une amélioration de son propre niveau de vie. Pour reprendre les mots du président Kennedy, en France comme ailleurs, « la marée montante [soulevait] tous les bateaux ».

La croissance moderne n'est pas seulement plus faible, elle est aussi sensiblement moins unificatrice. Dans plusieurs économies avancées, elle s'est accompagnée d'une accentuation des inégalités de salaire et de revenu et n'a pas ou peu bénéficié au plus grand nombre. Dans ces conditions, elle fait l'objet de doutes croissants.

### **Les inégalités sont-elles le prix de la croissance ?**

La question de la compatibilité entre l'objectif de croissance et celui de la réduction des inégalités est l'une des plus débattues par les économistes<sup>1</sup>.

Dans les années 1950, Nicolas Kaldor<sup>2</sup> identifie une série de faits stylisés au niveau macroéconomique : parmi eux, la constance du ratio entre capital et production et la stabilité des parts du revenu national attribuées au travail et au capital. De son côté, Simon Kuznets<sup>3</sup> avance qu'au cours des différentes étapes de développement d'un pays, les inégalités entre les individus sont appelées à croître dans un premier temps, pour se réduire dans un second. Sur cette base, chercher à lutter contre les inégalités par la fiscalité et les

1. Le débat a été fortement relancé depuis la parution du livre de Thomas Piketty (2013), *Le Capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Seuil.

2. Kaldor N. (1957) « A model of economic growth », *The Economic Journal*, vol. 67, n° 268, décembre.

3. Kuznets S. (1955) « Economic growth and income inequality », *The American Economic Review*, vol. XLV, n° 1, mars.

transferts est nécessaire, mais dans certaines limites. Okun souligne dans les années 1970 qu'une redistribution des plus hauts revenus vers les moins aisés ne peut se faire qu'au prix d'une diminution du revenu national : la diminution de l'épargne au profit de la consommation immédiate conduit à une baisse de l'investissement et donc, à terme, de la production.

Ces faits stylisés ne décrivent plus la situation d'aujourd'hui. Dans nombre de pays avancés, sur les vingt dernières années, la part de la rémunération du capital dans les revenus nationaux s'est accrue et les inégalités ont augmenté, notamment du fait des progressions de revenu enregistrées en haut de l'échelle<sup>1</sup>.

L'accroissement des inégalités salariales qui a accompagné la croissance des économies développées sur les dernières décennies est souvent expliqué par l'avènement d'un progrès technique qui favoriserait le travail qualifié. Plus précisément, il conduirait à une polarisation du marché du travail, c'est-à-dire à un accroissement simultané de la part des emplois correspondant aux métiers les plus qualifiés et les moins qualifiés, et à une baisse de la part des emplois de qualification intermédiaire, recouvrant certaines formes de travail routinier, emplois pour lesquels les possibilités d'automatisation des tâches sont importantes. Même si l'ampleur du phénomène reste débattue<sup>2</sup>, cette polarisation se généraliserait à l'ensemble des secteurs de l'économie, sous l'effet de la diffusion des nouvelles technologies.

Plus récemment, Aghion *et al.*<sup>3</sup> ont décrit d'autres types de liens, plus complexes, entre croissance et inégalités : l'innovation et le processus de création-destruction du tissu productif, à la source de la croissance, s'accompagneraient d'une augmentation des inégalités tout en haut de l'échelle des revenus, sans pour autant avoir un impact marqué sur l'évolution du restant des revenus, donc sur le niveau général des inégalités dans la société. En outre, davantage

1. Piketty T. (2013), *op. cit.*

2. Goos M., Manning A. et Salomons A. (2009), « Job polarization in Europe », *The American Economic Review*, vol. 99, n° 2, mai, p. 58-63 ; Autor D. (2014), « Polanyi's paradox and the shape of employment growth », papier présenté à l'Economic Policy Symposium « Reevaluating labor market dynamics », organisé par la Federal Reserve Bank of Kansas City, 21-23 août ; Goos M., Manning A. et Salomons A. (2014), « Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring », *The American Economic Review*, vol. 104, n° 8, août, p. 2509-2526 ; Harrigan J., Reshef A. et Toubal F. (2016), « The march of the techies: Technology, trade, and job polarization in France, 1994-2007 », *NBER Working Papers*, n° 22110, mars.

3. Aghion P., Akcigit U., Blundell R., Bergeaud A. et Hemous D. (2014), « Innovation and top income inequality », *NBER, Working Papers*, n° 21247 ; Aghion P., Akcigit U., Hyytinen A. et Toivanen O. (2016), « Living the American Dream in Finland: The social mobility of inventors », juillet.

d'innovation ne se traduirait pas seulement par une hausse plus rapide du revenu des 1 % les plus riches, mais également par une mobilité sociale plus grande, et donc par un renforcement de l'égalité des chances. Ainsi, il pourrait y avoir un arbitrage à faire entre égalité des revenus à un instant donné et croissance, mais la croissance ne nuirait pas à l'équité si l'on tient compte des trajectoires individuelles de revenus sur une période plus longue.

Cette thèse paraît au premier abord mise à mal par les travaux de Miles Corak<sup>1</sup> sur la courbe dite « de Gatsby le Magnifique », qui relie le niveau d'inégalités à la mobilité sociale. Les pays qui connaissent un niveau d'inégalités important se caractériseraient également par une faible mobilité sociale d'une génération à l'autre. Pour autant, les deux approches peuvent se rejoindre, s'il s'avère que les transmissions intergénérationnelles de capital humain, facteur clé des capacités des individus à innover, sont importantes.

Par ailleurs, le FMI<sup>2</sup> et l'OCDE<sup>3</sup> ont récemment étudié les effets du niveau d'inégalités sur le taux de croissance. Pour l'OCDE, la hausse des inégalités entre 1985 et 2005 aurait réduit en moyenne de 4,7 points le PIB des pays analysés. Une hausse des inégalités se traduirait en effet par un moindre investissement éducatif des personnes à faibles revenus, ce qui pèserait sur la croissance et contribuerait en retour à les accroître encore davantage.

Outre les inégalités dans la distribution des revenus, les inégalités de patrimoine font l'objet d'une attention renouvelée. La notion de richesse détenue ne peut se limiter à la détention de capital physique de production, mais doit inclure l'ensemble des valeurs capitalisables permettant de générer des rentes<sup>4</sup>. Selon certaines études, les inégalités de patrimoine pèseraient sur la croissance économique, notamment dans le cas où le capital est acquis par le biais de connivences politiques<sup>5</sup>.

Au final, le lien entre croissance et inégalités n'est pas univoque, car il dépend de la nature des inégalités étudiées. Lorsque les inégalités trouvent leur origine dans les systèmes institutionnels (éducation, formation, justice, santé), elles se

1. Corak M. (2013), « Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility », *IZA Discussion Paper*, n° 7520, juillet.

2. Ostry J.D., Berg A.G. et Tsangarides C.G. (2014), « Redistribution, inequality, and growth », *IMF Staff Discussion Note*, février.

3. OCDE (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, chapitre 2, mai.

4. Stiglitz J. (2015), « New theoretical perspectives on the distribution of income and wealth among individuals », *NBER Working Papers*, n° 21191, mai.

5. Bagchi S. et Svejnar J. (2013), « Does wealth inequality matter for growth? The Effect of billionaire wealth, income distribution, and poverty », *IZA Discussion Paper*, n° 7733, novembre.

traduisent par une faible mobilité sociale et freinent la croissance. Il en va de même lorsqu'elles sont liées à des situations de rente, sans relation avec l'effort fourni par l'individu qui en bénéficie<sup>1</sup>. Les rentes de situation peuvent prendre des formes multiples : protection de certaines professions, caractère critique de certains métiers ou institutions qui leur confère un fort pouvoir de blocage ; rentes foncières ; législations trop protectrices dans le domaine du droit de la concurrence ou de la propriété intellectuelle, conduisant à protéger les bénéficiaires particuliers d'agents économiques déjà en place au détriment des entrants et de l'intérêt général. Il existe à l'inverse une forme plus acceptable d'inégalités, lorsque celles-ci résultent d'un processus d'innovation générant croissance et mobilité sociale. Cette forme d'inégalités serait compatible – au moins jusqu'à un certain point – avec une notion d'équité, contrairement aux autres formes, liées aux rentes de situation et à des systèmes institutionnels qui limitent l'égalité des chances.

## Qu'en est-il en France ?

### *Un lien entre croissance et inégalités peu évident*

Au vu des évolutions sur longue période du PIB par tête et du niveau général des inégalités mesuré par l'indice de Gini<sup>2</sup> (graphique 3), le lien entre croissance et inégalités n'apparaît pas évident en France. Tandis que le PIB par tête croît de façon quasi continue entre 1970 et 2007 et stagne ensuite, les inégalités de revenus présentent un profil en U, atteignant un minimum dans les années 1990 avant de remonter quelque peu depuis le début des années 2000<sup>3</sup>.

Bien entendu, on ne peut conclure à une absence de lien entre croissance et inégalités sur la seule base de ces observations, car la période recouvre de nombreux changements institutionnels qui ont pu, par ailleurs, agir sur les inégalités. En particulier, la baisse des inégalités durant les années 1970 et

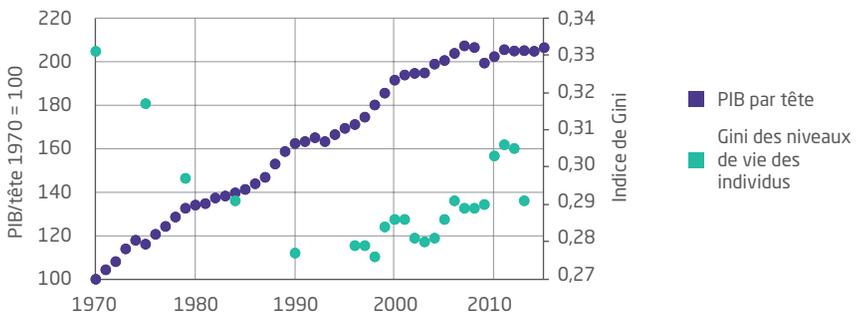
1. Galbraith J. K. (2012), *Inequality and Instability. A Study of the World Economy Just Before the Great Crisis*, Oxford University Press ; Stiglitz J.E. (2012), *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future*, Norton & Company.

2. Le coefficient de Gini est un indicateur de mesure des inégalités compris entre 0 et 1. La valeur 0 correspond à une situation où tous les individus ont des revenus identiques et la valeur 1 à une situation où une seule personne s'accapare l'ensemble des revenus.

3. Dans Boiron A. (2016), « Évolution des inégalités de niveau de vie entre 1970 et 2013 », Insee Références, les mêmes faits stylisés sont mis en évidence entre l'indice de Gini et le revenu disponible brut par unité de consommation.

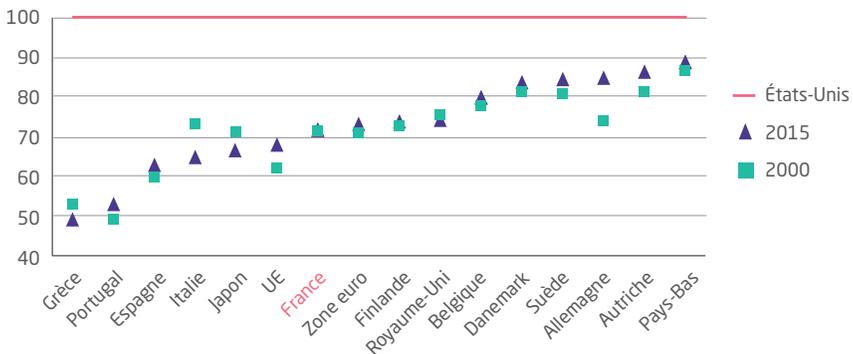
1980 s'explique pour beaucoup par la montée en charge du système de retraite par répartition, qui a permis de faire sortir de la pauvreté nombre de personnes âgées. Depuis le milieu des années 1990, au-delà de fluctuations de très court terme, l'indice de Gini est remonté de 2 à 3 points (d'un peu plus de 27 % à 30 % environ). Cette progression des inégalités résulte à la fois des mouvements enregistrés sur les revenus d'activité et sur les revenus du patrimoine ; mais elle a été freinée par un certain nombre de mesures, prises notamment depuis la crise de 2008-2009, tendant à renforcer la progressivité de l'impôt.

Graphique 3 – Évolution du PIB par tête et de l'indice de Gini des niveaux de vie des individus depuis 1970



Source : France Stratégie, d'après l'Insee

Graphique 4 – PIB par tête par rapport aux États-Unis en 2000 et 2015 (en parité de pouvoir d'achat, PIB US = 100)



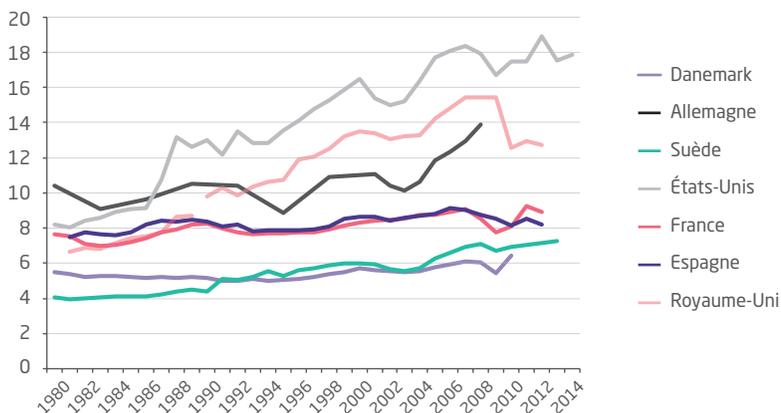
Source : France Stratégie, d'après la base de données AMECO (Commission européenne)

*En comparaison internationale, une croissance en perte de vitesse et une montée des inégalités plutôt contenue*

La décennie qui vient de s'écouler aura été fortement marquée par la crise économique et financière de 2008-2009 : la croissance économique de la France a été nettement plus faible que celle des décennies précédentes, accentuant ainsi un ralentissement structurel déjà perceptible auparavant<sup>1</sup>. Certes, ces évolutions ne sont pas propres à la France et concernent la plupart des pays industrialisés, mais l'écart s'est creusé avec certains pays du nord de l'Europe, en particulier l'Allemagne (graphique 4). Ce décrochage relatif, s'il se poursuivait dans les dix prochaines années, conduirait à un revenu par tête en France inférieur de 25 % à celui de l'Allemagne en 2027, contre 15 % aujourd'hui.

Sur le plan des inégalités dans la distribution des revenus, la progression observée en France depuis la fin des années 1990 apparaît plutôt plus mesurée que dans nombre de pays développés. C'est vrai d'une façon générale, c'est vrai également si l'on concentre l'analyse sur la part des revenus primaires (revenus

**Graphique 5 – Part du revenu détenue par le top 1 % entre 1980 et 2014**



Champ : revenus primaires au niveau des ménages.

Source : France Stratégie, d'après The World Wealth and Income Database

1. La croissance économique de la France, de 2,5 % par an en moyenne dans les années 1980, a ralenti à 2,2 % dans les années 1990 et 2,1 % de 2000 à 2007. Les taux de chômage sur ces deux dernières périodes étaient en moyenne respectivement de 7,5 % et 9,3 %. Depuis la crise économique et financière, la croissance est tombée à 0,5 % par an en moyenne et le chômage n'est plus redescendu sous les 9 % depuis 2009.

du travail et du capital, avant impôts et transferts sociaux) revenant au 1 % les plus aisés, dont la progression, certes avérée, est demeurée relativement contenue (graphique 5).

De fait, depuis le début des années 1990, la part des fruits de la croissance des revenus allouée aux ménages les plus aisés en France (de l'ordre de 30 % pour le top 10 %, dont un peu plus de 10 % pour le top 1 %) est nettement plus faible qu'aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Allemagne, alors même que les inégalités tout en haut de l'échelle étaient déjà plus fortes dans ces trois pays il y a vingt-cinq ans. De leur côté, les pays scandinaves demeurent plus égalitaires, mais l'éventail des revenus s'y est sensiblement accru. En évolution par sous-période, le top 10 % a subi plus fortement que la moyenne le ralentissement économique en France, à l'inverse du top 1 %. La situation est différente au Royaume-Uni, où les parts des hauts revenus ont subi fortement les effets de la crise, et en Allemagne, où la croissance a largement bénéficié aux hauts revenus, en particulier au top 1 % dans les années 2000.

D'une façon générale, les inégalités dans la distribution des revenus d'activité ont été contenues en France par rapport à d'autres pays, en partie grâce à l'existence d'un salaire minimum relativement élevé et à un recours plus faible au travail à temps partiel<sup>1</sup>. Par rapport aux autres pays développés, la France se distingue davantage par des inégalités marquées face à l'emploi : si l'on ajoute aux chômeurs les personnes qui font partie du halo du chômage et celles qui sont en sous-emploi, ce sont aujourd'hui près de 6 millions de personnes qui souhaiteraient pouvoir travailler ou travailler plus ; les moins qualifiés sont sur-représentés au sein de cette population<sup>2</sup>.

Par ailleurs, au contraire de nombreux pays développés, au premier rang desquels on trouve les États-Unis, l'accroissement des inégalités en France ne semble pas le résultat d'une déformation du partage des richesses en faveur du capital et au détriment du travail (graphique 6).

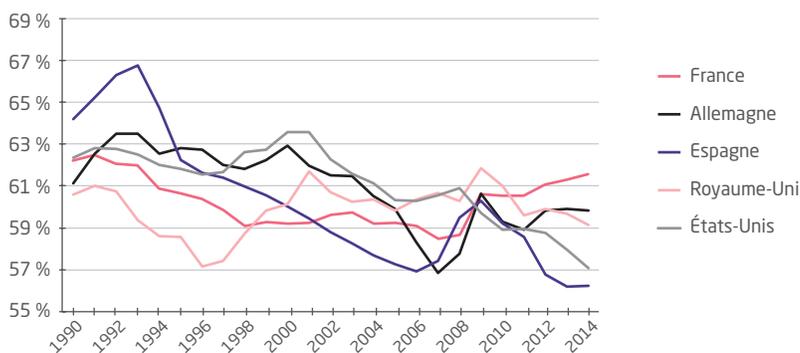
En ce qui concerne la distribution du patrimoine au sein de la population, la France se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE quant aux parts du patrimoine détenues par les 10 %, 5 % et 1 % des individus les mieux dotés (graphique 7). Elle se situe loin derrière les États-Unis ou l'Allemagne, mais est plus inégalitaire que le Royaume-Uni, la Finlande, l'Italie ou l'Espagne. Les inégalités

1. Checchi D. et García-Peñalosa C. (2008), « Labor market institutions and income inequality », *Economic Policy*, octobre, p. 601-649.

2. Voir le chapitre « Quels leviers pour l'emploi ? ».

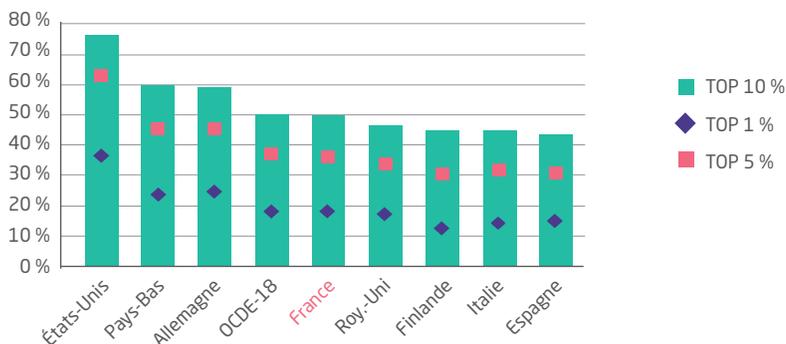
de patrimoine se sont nettement accrues depuis le milieu des années 1990 en France, sous l'effet d'une polarisation entre les ménages propriétaires de leur résidence principale, qui ont bénéficié de l'envolée des prix du logement (multiplication des prix quasiment par deux entre 1997 et 2008), et les ménages locataires, dont le patrimoine a peu évolué. En revanche, les inégalités de patrimoine dans la moitié la plus dotée de la population ne se sont pas accentuées, car la valeur des hauts patrimoines financiers (qui concernent les plus fortunés) a progressé à un rythme comparable à celui du prix de la pierre.

**Graphique 6 – Part des rémunérations du travail dans la valeur ajoutée dans plusieurs pays (en pourcentage)**



Source : France Stratégie, d'après les données du Conference Board

**Graphique 7 – Part du patrimoine détenue par les plus riches en 2010 (en pourcentage)**



Note : 2012 pour le Royaume-Uni.

Source : France Stratégie, d'après les données du OCDE Wealth Distribution Database

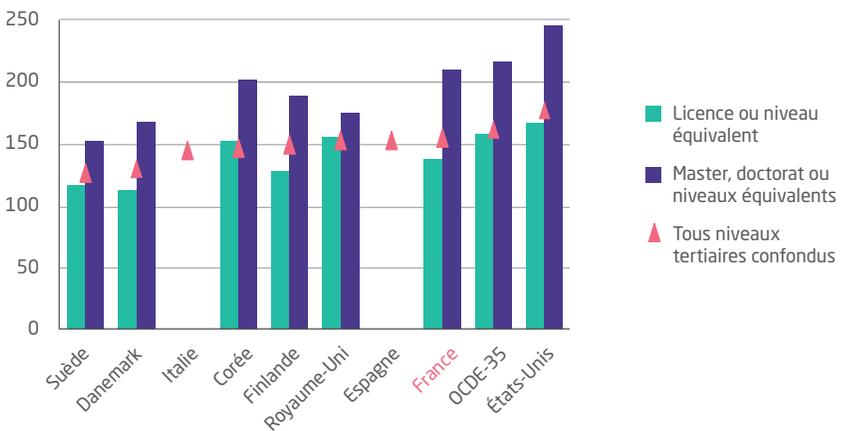
## QUELS LEVIERS POUR AGIR ?

Le contexte d'une croissance potentielle relativement faible et d'une hausse modérée des inégalités conduit à s'interroger sur les leviers d'action pour améliorer l'efficacité de notre modèle social et renforcer notre modèle productif. Plusieurs pistes méritent d'être explorées. Certaines permettent de gagner sur les deux tableaux. D'autres supposent de procéder à certains arbitrages.

### *Améliorer l'éducation et la formation tout au long de la vie*

Lorsque le progrès technique favorise la demande de main-d'œuvre plus qualifiée et que celle-ci est limitée en quantité, les écarts de revenus entre plus et moins qualifiés se creusent. La prime salariale dont bénéficie une personne plus qualifiée en France se situe dans la moyenne de l'OCDE, mais elle est plus élevée que dans beaucoup de pays européens (graphique 8). L'OCDE<sup>1</sup> souligne l'existence d'une dualité au sein de la population active en France : d'un côté, une minorité de personnels spécialistes ou généralistes très bien formés, aptes à développer et mettre en œuvre les innovations ; de l'autre, une fraction importante de la population peu ou mal formée qui reste à l'écart de l'innovation.

**Graphique 8 – Prime à l'éducation selon le niveau de formation tertiaire en 2013 (niveau de revenu moyen pour les diplômés du deuxième cycle du secondaire = 100)**



Source : France Stratégie, d'après l'OCDE

1. OCDE (2014), *Examens de l'OCDE des politiques d'innovation*, France.

Cette faiblesse renvoie à celle de notre système de formation initiale et continue, mise en évidence par plusieurs enquêtes internationales<sup>1</sup>. La performance des élèves de 15 ans en France a baissé sur dix ans et se situe seulement au niveau de la moyenne des pays de l'OCDE. Il en est de même pour les compétences des adultes. En outre, les inégalités éducatives liées aux origines sociales et géographiques apparaissent supérieures à la moyenne. Notre potentiel de croissance s'en trouve affecté, en même temps que notre capacité à lutter contre les inégalités, qui se perpétuent *via* un fort déterminisme social. Un relèvement du niveau des compétences serait bénéfique tant socialement qu'économiquement.

- Comment investir plus dans l'éducation ?
- Comment faire évoluer le contenu de l'enseignement et du métier d'enseignant ?
- Quelle politique éducative et quels moyens consacrer à la réduction des déterminismes sociaux ?
- Comment réorganiser la formation professionnelle pour la rendre accessible à tous ? Comment faire évoluer notre système éducatif pour mettre en place une véritable formation tout au long de la vie ?

### *Améliorer la mobilité sociale et réduire les discriminations*

En France, la mobilité sociale demeure faible<sup>2</sup>. Un fils de cadre sur deux devient cadre contre un fils d'ouvrier sur dix<sup>3</sup>. Un tiers des filles de cadres deviennent cadre et seulement une fille d'ouvrier sur vingt-cinq.

En donnant la possibilité à tous les individus de participer au processus de production à hauteur de leurs talents, l'amélioration de l'égalité des chances recèle un potentiel important de croissance et de réduction des inégalités.

De fait, en France, les inégalités face à et dans l'emploi demeurent importantes. Qu'elles s'exercent au détriment des femmes ou des personnes issues de l'immigration (la « deuxième génération »), elles pèsent sur le niveau des richesses créées. Établir un accès équitable au marché du travail et égaliser les conditions d'emploi (salaires, durée du travail) augmenterait significativement la croissance. Cette offre de travail supplémentaire pourrait également

1. Voir le chapitre « Quelles priorités éducatives ? ».

2. Peugny C. (2013), *Le Destin au berceau. Inégalités et reproduction sociale*, Paris, La République des Idées/Seuil.

3. Insee (2003), Enquête sur la formation et la qualification professionnelle (FQP).

réduire la pression à la hausse sur les salaires très élevés. La lutte contre les discriminations, qui permet une meilleure allocation des talents et lève certaines barrières pour accéder à l'emploi, pourrait accroître le PIB de l'ordre de 7 %<sup>1</sup>. En admettant que cette lutte porte ses fruits sur vingt ans, c'est près de 0,35 point de croissance annuelle additionnelle qui pourrait être généré sur cette période.

- Quelles sont les politiques à mener pour accroître la mobilité sociale ?
- Comment lutter efficacement contre toutes les discriminations sur le marché du travail ?
- Comment, plus généralement, accroître l'emploi féminin, y compris à temps plein, tout en conciliant vie professionnelle et vie personnelle ?
- Comment forcer les entreprises et l'État à tendre vers la parité à tous les niveaux ?
- Quels objectifs pouvons-nous nous fixer à l'horizon 2027 ?
- Plus généralement, comment parvenir à faire baisser le chômage structurel, dont le niveau trop élevé en France pèse sur l'activité et est une source majeure d'inégalités ?

#### *Quels objectifs pour la politique fiscale ?*

La croissance spectaculaire des inégalités dans les pays anglo-saxons à partir des années 1980, essentiellement dans la portion la plus haute de l'échelle des rémunérations, s'explique pour partie par la politique fiscale mise en œuvre dans ces pays, consistant à abaisser les taux marginaux d'imposition des tranches de revenus les plus élevées. En France, ce mouvement a été plus tardif, plus mesuré, et il a été inversé depuis la crise de 2008-2009.

Dans un contexte où le niveau des prélèvements est aujourd'hui considéré comme plutôt élevé, certains affirment que recourir par trop à l'outil fiscal pour diminuer les inégalités de revenus découragerait l'esprit d'entreprise, freinerait l'innovation et obérerait nos capacités de croissance. D'autres estiment au contraire qu'il subsiste des marges de manœuvre en matière de politique redistributive. De même, pour les uns, la taxation du patrimoine découragerait l'investissement, alors que, pour les autres, elle favoriserait l'équité en diminuant le poids des rentes et des héritages sur les destins individuels.

1. Dherbécourt C., Gilles C. *et al.* (2016), *Le coût des discriminations*, France Stratégie (à paraître).

- Faut-il accroître encore la progressivité des impôts sur le revenu et, si oui, comment ? Un système plus redistributif peut-il être mis en place sans accroissement des taux marginaux d'imposition ?
- La performance du système socio-fiscal peut-elle être améliorée ?
- Comment repenser la taxation du capital si l'on vise à rendre plus efficace son utilisation dans le système productif ? Comment la repenser si l'on vise à améliorer l'équité ?
- Faut-il taxer plus fortement les héritages et les donations ?

### *Quel rôle pour les services publics ?*

Le rôle de l'État dans la réduction des inégalités et dans le soutien au potentiel de croissance passe également par les services qu'il procure à la population et plus généralement à l'ensemble des acteurs économiques. L'éducation est bien sûr l'un des services publics majeurs dans ce domaine, mais d'autres ont leur rôle à jouer. Les services de transports, l'accès aux soins ou encore l'accès au numérique et aux services d'information et de communication peuvent contribuer à l'égalité des chances et au dynamisme économique. Quels sont les services publics qui jouent un rôle primordial dans la réduction des inégalités et dans le soutien à la croissance ? Quels sont ceux qui doivent être renforcés ?

### *Comment soutenir l'innovation ?*

L'innovation est un moteur crucial pour la croissance, du fait des gains de productivité qu'elle génère. Elle peut certes également accroître les inégalités de revenus primaires si le progrès technique est biaisé. Elle peut aussi favoriser l'équité en contribuant au renouvellement du tissu productif et en récompensant l'effort et le talent des individus.

L'engagement de l'État en faveur de l'innovation (hors investissement public de R & D) a plus que doublé pour atteindre 0,5 point de PIB. Pourtant, les résultats sont mitigés. Nous n'atteignons ni les objectifs d'effort de R & D de 3 % du PIB que la France s'est fixés, ni les meilleures performances<sup>1</sup>. Au-delà du montant des aides publiques, la multiplication des instruments (multiplication par deux en quinze ans du nombre de dispositifs publics de soutien<sup>2</sup>) peut

1. Commission européenne (2015), *Innovation Union Scoreboard 2015*.

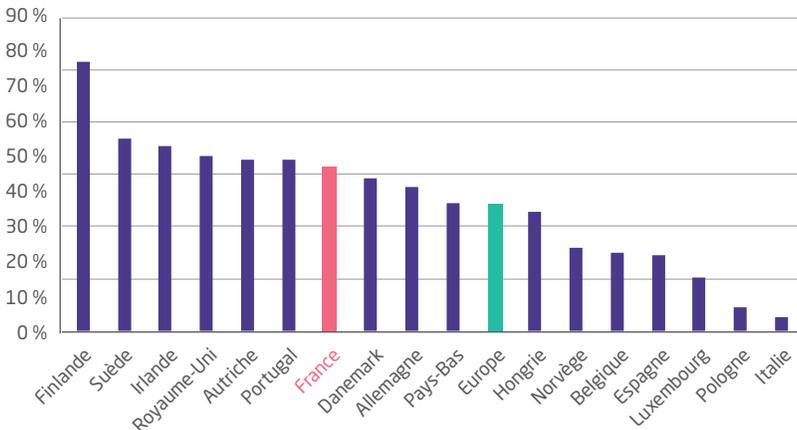
2. France Stratégie (2016), *Quinze ans de politique d'innovation en France*, rapport de la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation présidée par Jean Pisani-Ferry, janvier.

conduire à une complexification et à un saupoudrage des moyens, qui réduisent leur efficacité. Il est possible que les différents dispositifs maintiennent artificiellement en vie des entreprises peu performantes, ce qui freinerait la bonne allocation des ressources dans l'économie.

Des problèmes liés au financement privé de l'innovation émergent aussi. Le capital-risque est relativement plus abondant que la moyenne européenne (graphique 9), mais la France est encore loin des meilleurs tels que la Finlande, la Suède ou le Royaume-Uni. De surcroît, depuis 2008, le flux net de capital-risque est négatif : la France investit davantage en capital-risque à l'étranger que des capitaux étrangers ne viennent s'investir sur des projets français.

- Quelles sont les actions à mener pour accroître l'innovation en France ? L'intervention publique est-elle désormais trop forte ? L'environnement législatif et fiscal pose-t-il problème ?
- Comment favoriser le capital-risque et l'internationaliser davantage ? Faut-il encourager fiscalement la prise de risque en France, quitte à accroître l'éventail des rémunérations ?

**Graphique 9 – Capital-risque total selon la localisation des investissements (en pourcentage du PIB, 2015)**



Source : EVCA, market statistics

Christel Gilles  
Boris Le Hir  
David Marguerit

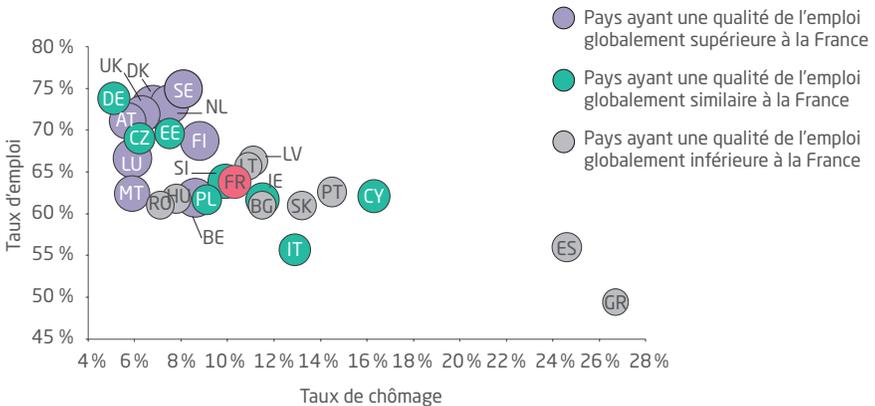


# 8

## QUELS LEVIERS POUR L'EMPLOI ?

En dépit des dépenses publiques engagées en faveur de l'emploi depuis trente ans, la France reste marquée par un chômage élevé et ne parvient qu'imparfaitement à soutenir les personnes les plus en difficulté sur le marché

**Graphique 1 – Performance des pays de l'Union européenne en taux de chômage, taux d'emploi et qualité de l'emploi**



Note : la surface de la bulle est proportionnelle à la qualité de l'emploi, mesurée par l'indicateur Job Quality Index. La France, avec en 2014 un taux de chômage de 10 %, un taux d'emploi de 64 % et, en 2010, un indicateur de qualité de l'emploi de 0,50 (au 12<sup>e</sup> rang sur 27 pays), se situe dans une position médiane au sein de l'UE.

Source : France Stratégie, d'après les données Eurostat, et European Trade Union Institute pour la qualité de l'emploi

du travail. Elle se démarque ainsi de certains pays européens qui réussissent de leur côté à concilier faible chômage, taux d'emploi élevé et qualité des emplois (graphique 1).

Dans la prochaine décennie, l'emploi pourrait connaître de profondes mutations – dans son volume, sa composition ou ses formes – sous l'effet notamment du numérique et de l'évolution des qualifications. L'élection présidentielle de 2017 doit être l'occasion de réexaminer les politiques publiques déjà mises en œuvre et de débattre des évolutions souhaitables, afin d'améliorer le fonctionnement du marché du travail mais aussi la qualité de l'emploi.

Les leviers à mobiliser font l'objet de vifs débats. Si une révision de la formation initiale et continue pour répondre aux besoins de l'économie et faciliter les mobilités professionnelles fait consensus, la manière d'y parvenir reste à préciser. D'autres leviers visant à poursuivre la réduction du coût du travail peu qualifié, inciter à la reprise d'emploi, et sécuriser ou accompagner les actifs nécessitent des arbitrages en fonction de leur efficacité et de leur coût pour les dépenses publiques. Enfin, les leviers relevant de la réglementation du marché du travail – temps et contrats de travail, dialogue social – doivent être examinés au regard de ce double objectif : accroître tant le volume que la qualité des emplois.

## DES PERFORMANCES INSATISFAISANTES

La France se distingue par un chômage structurel élevé : depuis trente ans, le taux de chômage annuel n'est jamais descendu durablement en dessous de 7,5 %. Faut-il voir là l'expression d'un échec des politiques de l'emploi ou un dysfonctionnement plus structurel de notre marché du travail ? Peut-on dire qu'il s'agit d'une préférence pour la qualité de l'emploi ?

Pour répondre à ces questions, il convient d'étudier les performances françaises sous trois dimensions complémentaires : le taux de chômage bien sûr, mais aussi le taux d'emploi (qui mesure la proportion en emploi de la population en âge de travailler) et enfin la qualité de l'emploi, appréciée sur la base d'une série d'indicateurs. Raisonner ainsi conduit à relativiser l'idée selon laquelle la France aurait fait le choix de privilégier la qualité de l'emploi contre la quantité : nos résultats sont insatisfaisants sur chacun des trois registres, tandis que

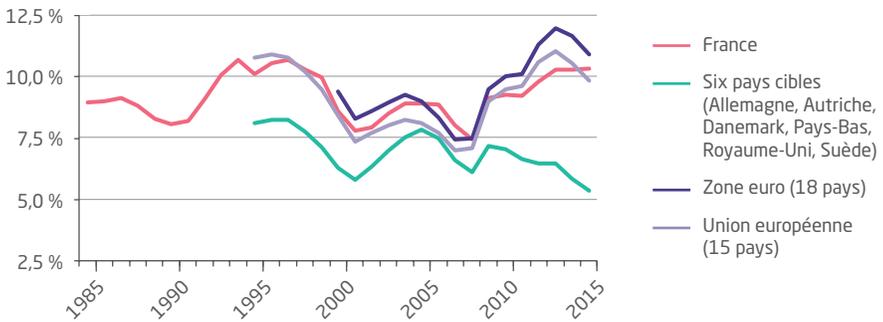
six pays proches – Allemagne, Autriche, Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède – font globalement mieux que nous.

## Un niveau du chômage structurellement élevé

Alors qu'il diminue dans l'Union européenne depuis 2013, le taux de chômage s'est maintenu en France autour de 10 %, soit le double de celui observé en moyenne dans l'ensemble des six pays européens retenus à titre de comparaison pour leurs bonnes performances sur le marché du travail (graphique 2).

Aujourd'hui, la France compte 3 millions de personnes au chômage au sens des critères du Bureau international du travail (BIT)<sup>1</sup>, dont plus d'un tiers depuis plus d'un an. Si on inclut les personnes en emploi mais qui souhaitent travailler davantage – soit le « sous-emploi », comprenant temps partiel contraint et chômage technique – et les personnes classées comme inactives faute de remplir les critères du BIT mais qui souhaitent travailler – soit le « halo » du chômage –, ce sont plus de 6 millions de personnes au total qui « manquent » de travail en France.

Graphique 2 – Taux de chômage



Note : taux de chômage annuel moyen au sens du BIT.  
Population active de 15 à 74 ans. Pour la France, données France entière.  
Source : France Stratégie, d'après les données Eurostat et Insee

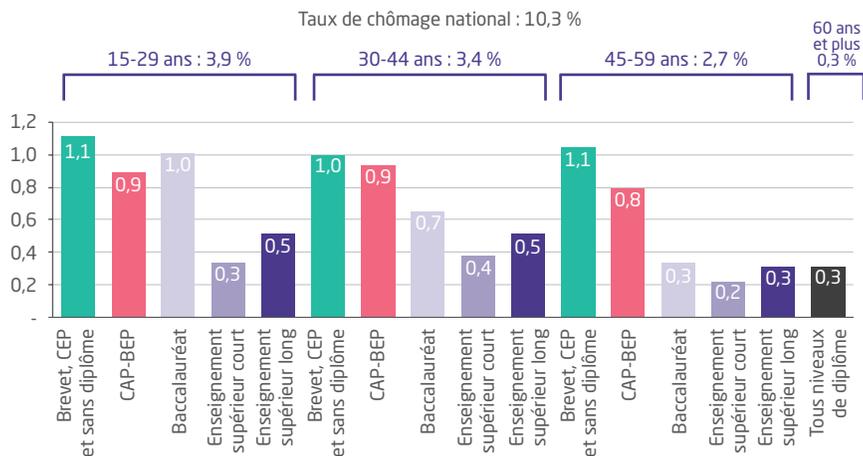
1. Pour être classée au chômage au sens du BIT, une personne doit simultanément (i) n'avoir pas travaillé ne serait-ce qu'une heure lors de la semaine de référence où elle est interrogée, (ii) avoir effectué une démarche active de recherche d'emploi au cours des quatre dernières semaines, (iii) être disponible dans les deux semaines pour prendre un emploi.

Ce constat général masque des situations disparates. Certains territoires connaissent un taux de chômage bien supérieur à 10 % depuis plus de dix ans et certaines catégories de la population apparaissent surexposées, en particulier les jeunes, les seniors, les peu diplômés et les descendants d'immigrés<sup>1</sup>. Les jeunes notamment voient leur insertion sur le marché du travail caractérisée par de nombreux allers-retours entre emploi et chômage.

Cependant, ce sont moins les difficultés liées à l'âge que celles liées à la qualification qui expliquent le niveau globalement élevé du chômage en France (graphique 3). Toutes classes d'âge confondues, les moins diplômés (CAP-BEP, brevet des collèges, CEP ou sans diplôme) représentent 44 % de la population d'âge actif mais 58 % des chômeurs : autrement dit, ils contribuent pour 5,9 points au taux de chômage de 10,3 %.

Les moins qualifiés sont également surreprésentés dans le sous-emploi, le halo du chômage et le chômage de longue durée.

**Graphique 3 – Contributions au taux de chômage en 2014  
(en points de pourcentage)**



Lecture : les jeunes (15-29 ans) sans diplôme, ou titulaires au plus d'un brevet ou d'un CEP, contribuent pour 1,1 point au taux de chômage national (de 10,3 %).

Champ : France entière.

Source : France Stratégie, d'après l'enquête Emploi de l'Insee

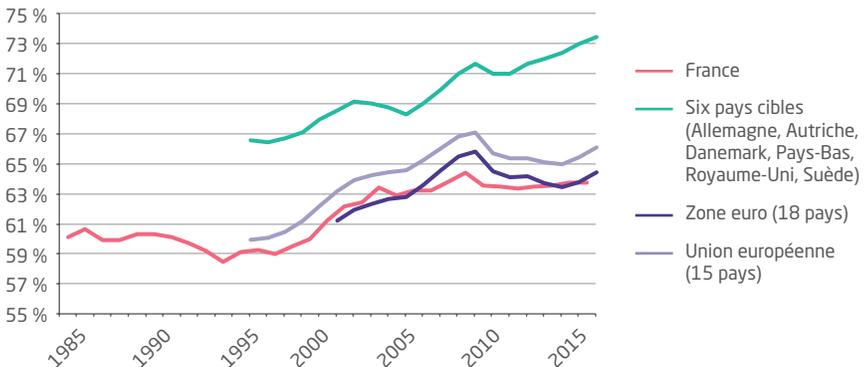
1. Bruneau C., Dherbécourt C., Flamand J. et Gilles C. (2016), « Marché du travail : un long chemin vers l'égalité », *La Note d'analyse*, n° 42, France Stratégie, février.

## Un taux d'emploi qui progresse peu depuis dix ans

Les performances d'un marché du travail s'apprécient également au regard du taux d'emploi, qui caractérise la capacité d'une société à amener vers l'activité puis l'emploi l'ensemble de sa population en âge de travailler. Utilisé en complément du taux de chômage, il permet de diagnostiquer les situations où un faible chômage est lié à un moindre taux d'activité, c'est-à-dire à la sortie du marché du travail d'une partie de la population. Le taux d'emploi a été introduit dans les stratégies européennes dès 2000, avec un objectif pour 2020 fixé à 75 % de la population entre 20 et 64 ans. En 2015, le taux d'emploi en France a atteint 69,5 % sur cette tranche d'âge (64 % pour les 15-64 ans), soit un niveau légèrement inférieur à celui d'avant-crise, alors qu'il a connu une hausse sensible dans nos six pays cibles sur les cinq dernières années (graphique 4).

Depuis vingt ans, le taux d'emploi progresse en France, moins cependant que dans les six pays européens précités. Entre 1995 et 2015, il est certes passé de 52 % à 61 % pour les femmes (âgées de 15 à 64 ans) et de 29 % à 49 % pour les seniors (55-64 ans), mais on est encore loin des niveaux des pays les plus performants. Le taux d'emploi des plus jeunes est également plus faible qu'ailleurs, en lien notamment avec la durée des études. La France se caractérise surtout par une faible proportion de personnes en emploi aux deux extrémités de la vie active et par un taux d'emploi élevé sur la tranche 25-54 ans. Signe de leur

Graphique 4 – Taux d'emploi



Note : taux d'emploi au sens du BIT. Population active de 15 à 64 ans. Pour la France, données France entière.

Source : France Stratégie, d'après les données Eurostat et Insee

difficulté d'insertion croissante sur le marché du travail, les personnes les moins diplômées ont quant à elles vu leur taux d'emploi décroître tendanciellement à partir des années 1980, avec une aggravation depuis la crise de 2008.

### **Une dégradation de la qualité de l'emploi due notamment à une plus grande insécurité**

Les performances d'un marché du travail peuvent enfin être appréhendées par la qualité de l'emploi. Élaborés au cours des années 2000 sous l'impulsion de l'Union européenne, plusieurs indicateurs en synthétisent les différentes dimensions : niveau de sécurité des contrats, accès à la formation, conciliation entre vie famille et vie professionnelle, conditions de travail, niveau de salaire, dialogue social, etc. Quel que soit l'indicateur retenu, la France se place dans une position intermédiaire, dans la moyenne de l'UE, à un niveau équivalent ou inférieur à celui des six pays cibles, qui affichent un taux de chômage moins important et un taux d'emploi plus élevé.

En France, la qualité de l'emploi s'est dégradée avec la crise, ce que l'on n'observe pas nécessairement ailleurs, au Danemark par exemple et dans une moindre mesure en Autriche. Les travailleurs français font notamment état d'une détérioration de leurs conditions de travail entre 2005 et 2010 : intensification du travail et moindre autonomie ; plus faible participation à des formations et rétrécissement des opportunités de carrière ; augmentation des horaires de travail et moindre compatibilité entre rythme de travail et vie familiale ou sociale. Plus généralement en Europe, depuis 2008, on constate une baisse de la qualité des emplois retrouvés après un passage par le chômage<sup>1</sup>. Ainsi, en France, parmi les chômeurs ayant retrouvé un emploi depuis un an, 36 % sont en CDI sur la période 2008-2014, contre 43 % sur la période 2003-2008.

Cette dégradation va de pair avec un fonctionnement du marché du travail marqué par des transitions toujours plus nombreuses vers le chômage et par une forte rotation dans l'emploi<sup>2</sup>, ce qui contribue à accroître l'insécurité sur le

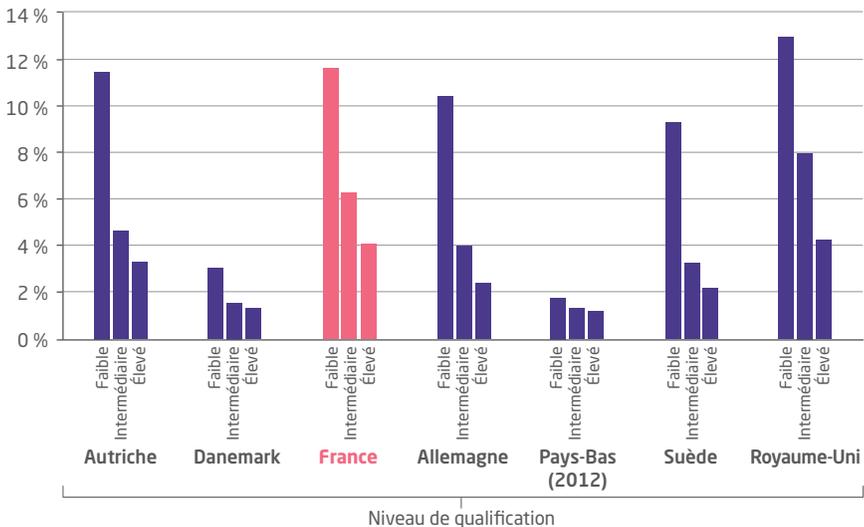
1. Erhel C., Guergoat-Larivière M., Leschke J. et Watt A. (2013), « Tendances de la qualité de l'emploi pendant la crise : une approche européenne comparative », *Document de travail*, n° 131-2, Centre d'études de l'emploi ; Flamand J. (2016), « Dix ans de transitions professionnelles : un éclairage sur le marché du travail français », *Document de travail*, France Stratégie, mars.

2. Picart C. (2014), « Une rotation de la main-d'œuvre presque quintuplée en 30 ans. Plus qu'un essor des formes particulières d'emploi, un profond changement de leur usage », *Document de travail*, n° F1402, Insee ; Flamand J. (2016), *op. cit.*

marché du travail, notamment pour les moins qualifiés (graphique 5). En effet, non seulement l'insertion dans l'emploi se fait prioritairement par le biais de contrats à durée limitée, mais surtout l'effet tremplin vers l'emploi stable de ces contrats se réduit depuis quinze ans pour une frange de la population. Celle-ci vit une forme d'enfermement dans le précaire, avec de fréquents allers-retours entre l'emploi et le chômage ou un allongement du temps passé hors de l'emploi. Une telle situation renforce la déqualification, accroît en retour les difficultés d'insertion sociale et pèse sur l'état de santé<sup>1</sup>.

En conclusion, l'analyse comparée des performances des pays européens conduit à mettre en cause l'idée que le niveau de notre taux de chômage résulterait d'un arbitrage entre quantité et qualité de l'emploi. Six pays aux modèles sociaux partiellement différents – Allemagne, Autriche, Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède – illustrent qu'il est possible de combiner, malgré la crise, un taux d'emploi élevé, un faible taux de chômage et une qualité d'emploi au moins comparable à la nôtre.

**Graphique 5 – Insécurité sur le marché du travail par niveau de qualification en 2013**



Note : l'insécurité est mesurée par le risque de chômage et la perte de revenu qui s'ensuit.

Source : France Stratégie, d'après l'OCDE, Job Quality Database (2016)

1. Conseil économique, social et environnemental (2016), *L'impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux prévenir et accompagner*, Avis, mai.

## QUELLES PERSPECTIVES POUR LA DÉCENNIE 2017-2027 ?

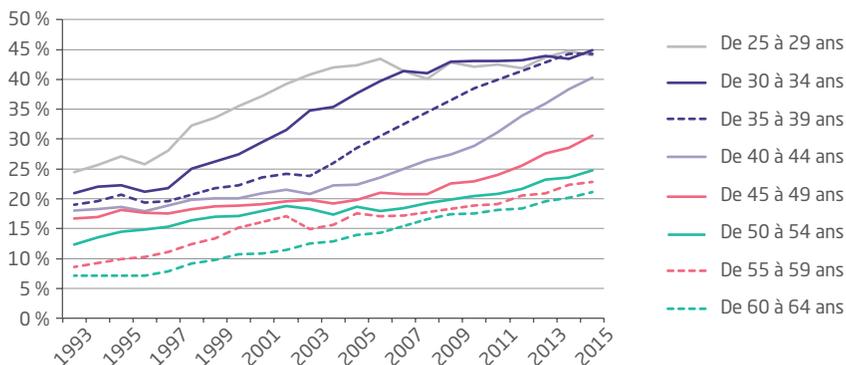
Au cours des dix années à venir, les politiques publiques en matière d'emploi auront à s'inscrire dans un contexte de mutations structurelles d'ampleur. Quelques-unes de ces mutations sont certaines. D'autres sont affectées de fortes incertitudes.

### Une population active toujours plus nombreuse et plus qualifiée

Comme toutes les économies avancées, la France va connaître dans les prochaines années un nombre élevé de départs en fin de carrière des générations du baby-boom, évalué à plus de 600 000 par an d'ici 2022<sup>1</sup>. Mais ces départs seront plus que compensés par l'allongement de la durée d'activité lié au recul de l'âge de la retraite et par l'arrivée de générations relativement nombreuses sur le marché du travail. Au total, la population active devrait croître de 3 % entre 2017 et 2027 selon le scénario central de l'Insee.

Une incertitude demeure cependant quant à l'impact des mobilités internationales. L'intensification des migrations économiques observée au sein de l'Union européenne<sup>2</sup> – en raison de son élargissement et des possibilités de

Graphique 6 – Part de diplômés du supérieur dans la population par tranche d'âge, en France



Source : France Stratégie, d'après les données Eurostat

1. France Stratégie/Dares (2015), *Les métiers en 2022*, rapport du groupe Prospective des métiers et qualifications, avril.

2. Jolly C. (2015), « Profils migratoires européens dans la crise », *La Note d'analyse*, n° 21, France Stratégie, janvier.

détachement des travailleurs – et en provenance de pays extra-communautaires devrait se poursuivre. Mais cela dépendra des évolutions économiques et géopolitiques internationales ainsi que des inflexions de la politique de libre circulation dans l'Union européenne<sup>1</sup>.

La progression de la population active est en soi un facteur de dynamisme économique. Elle implique néanmoins que les créations d'emplois soient à même d'absorber ce surplus de main-d'œuvre.

La composition de la population active va également changer. Les nouvelles générations qui entrent sur le marché du travail sont plus diplômées que celles qui en sortent, même si la proportion de diplômés du supérieur parmi les jeunes s'est stabilisée depuis 2005 (graphique 6). Ce renouvellement fera croître mécaniquement le niveau moyen d'éducation de la population active dans la décennie.

La progression du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur est un facteur favorable à la compétitivité hors coût, à l'innovation et à la croissance. Ses effets sur l'emploi dépendront de l'adéquation entre les compétences de cette population plus diplômée et les besoins en emplois qualifiés de l'économie.

## Une structure de l'emploi en pleine mutation

Le travail connaît de profondes mutations tant dans son contenu que dans ses formes. Selon les projections France Stratégie/Dares<sup>2</sup>, d'ici à 2022, près d'un poste à pourvoir sur cinq pourrait concerner des métiers peu qualifiés : agents d'entretien, aides à domicile (graphique 7). En parallèle, les métiers de cadres et professions intermédiaires vont augmenter, notamment dans le secteur des services (plus de 42 % des emplois en 2022).

Ce phénomène dit de « polarisation des emplois » semble avoir été jusqu'aux années 2000 moins marqué en France que dans d'autres pays européens ou aux États-Unis<sup>3</sup>. Il pourrait néanmoins s'accélérer dans les dix ans qui viennent avec le développement du numérique<sup>4</sup> et des échanges internationaux.

1. Voir le chapitre « Europe : sortir de l'ambiguïté constructive ? ».

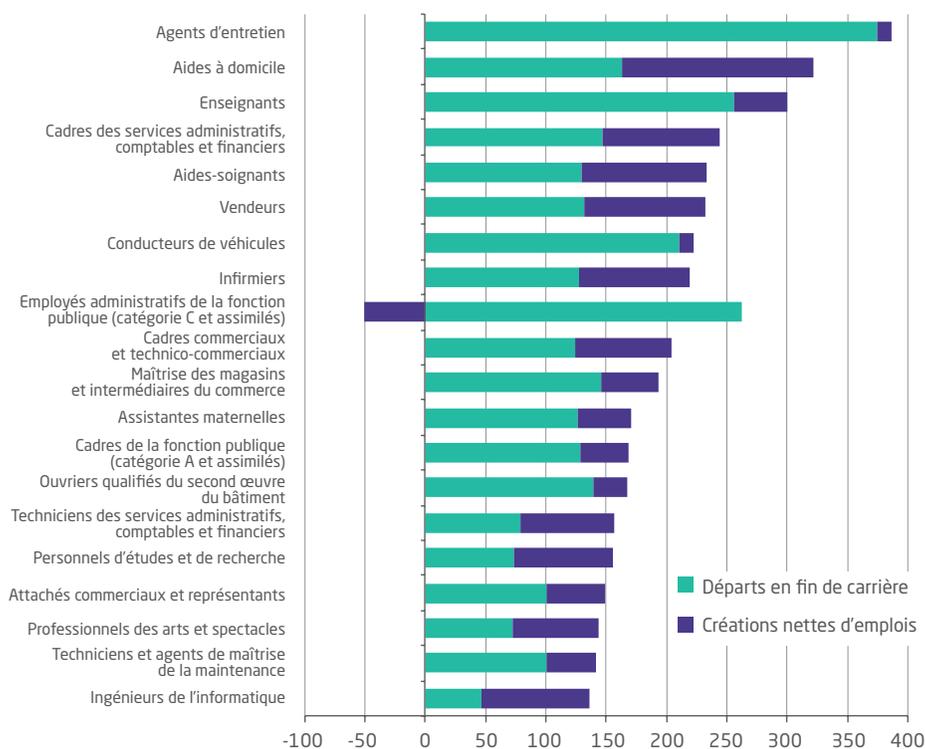
2. France Stratégie/Dares (2015), *op. cit.*

3. Pour des éléments de débat, voir Jolly C. (2015), « La polarisation des emplois : une réalité américaine plus qu'europpéenne ? », *Document de travail*, France Stratégie, août ; Harrigan J., Reshef A. et Toubal F. (2016), « The march of the techies: Technology, trade, and job polarization in France, 1994-2007 », *NBER Working Papers*, n° 22110, mars.

4. Voir le chapitre « Tirer parti de la révolution numérique ».

Ce mouvement peut à la fois augmenter la part des emplois peu qualifiés – par exemple dans les activités de livraison liées au e-commerce – et favoriser la réalisation à distance ou en mode collaboratif de tâches cognitives hautement qualifiées. Combiné à l’automatisation, le numérique va faire émerger de nouvelles activités économiques, en rendre d’autres obsolètes (emplois à contenus répétitifs de niveau intermédiaire) mais également transformer radicalement le contenu de certains emplois et concourir à valoriser certaines compétences non automatisables comme les capacités d’abstraction ou d’interaction sociale. Compte tenu de ces évolutions, des phénomènes de déclassement risquent de s’amplifier pour les personnes dotées de qualifications intermédiaires qui seront amenées à concurrencer les moins diplômés.

**Graphique 7 – Métiers qui offriraient le plus de postes à pourvoir entre 2012 et 2022 (en milliers)**



Source : France Stratégie/Dares, d'après les enquêtes Emploi de l'Insee

L'effet global de ces changements technologiques sur la structure et le niveau d'emploi est incertain et débattu. Des travaux prédisent que 40 % des emplois existants sont menacés de destruction à moyen terme par l'automatisation<sup>1</sup>, d'autres plus récents ramènent cette proportion à 9 % pour la France<sup>2</sup>.

L'emploi public devrait connaître lui aussi d'importantes mutations. Les départs en retraite seront nombreux dans les années à venir, notamment pour les employés administratifs et les enseignants. Les décisions quant à leur remplacement et plus généralement les transformations des services publics joueront également sur le niveau et la structure de l'emploi en France.

### **Des gains de productivité incertains**

L'amoindrissement des gains de productivité observé en France comme dans l'ensemble des pays industrialisés sur longue période conduit à s'interroger sur les perspectives à dix ans et leurs conséquences sur l'emploi. Un affaïssissement supplémentaire des gains de productivité est possible, tout comme un rebond dû aux nouvelles technologies. Un ralentissement peut à court terme nourrir la croissance en emploi mais constitue à plus long terme un facteur défavorable, qui pèse sur le potentiel de croissance de l'économie. Par ailleurs, si l'évolution des salaires réels devait durablement excéder les gains de productivité, cela se traduirait par un accroissement du chômage structurel. À l'inverse, un rebond de la productivité s'accompagnerait probablement de transformations profondes des métiers et de la démographie des entreprises, avec un impact important sur la structure de l'emploi et le rythme des créations et destructions de postes.

Au final, l'évolution de l'emploi au cours de la décennie 2017-2027 dépendra pour beaucoup de notre capacité à assurer une bonne adéquation entre une offre de travail en mutation sous l'effet de la montée en compétence des actifs et une demande de travail transformée par les ruptures technologiques et marquée, dans certains métiers, par la nécessité de remplacer de nombreux départs en retraite. Ces changements solliciteront fortement la capacité d'adaptation des institutions du marché du travail et des politiques publiques.

1. Osborne M.A. et Frey C.B. (2013), « The future of employment: How susceptible are jobs to computerization? », Oxford, septembre.

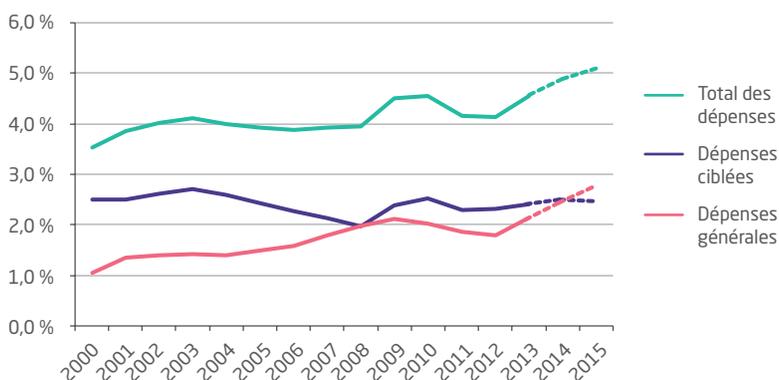
2. OCDE (2016), « Automatisation et travail indépendant dans une économie numérique », *Synthèse sur l'avenir du travail*, Paris, Éditions OCDE.

## LEVIERS ET OPTIONS DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

Les politiques en faveur de l'emploi couvrent un périmètre extrêmement large. Les mesures visant à stimuler la croissance des entreprises, à développer certains territoires ou secteurs d'activité, à soutenir l'investissement ou à promouvoir l'innovation ont, par exemple, un impact sur l'emploi. Nous nous limitons ici aux politiques qui entrent dans la catégorie des dépenses spécifiques pour l'emploi marchand et à celles qui participent au développement des compétences et à la régulation du marché du travail.

Au fil des décennies, les politiques destinées à contrer la montée du chômage ont été à la fois diverses et conséquentes. Par-delà leur caractère cyclique – les moyens requis augmentent en période de basse conjoncture – et l'instabilité de certains dispositifs, leur coût a crû tendanciellement sur les quinze dernières années (graphique 8). Les dépenses dites « ciblées sur les individus », qui recouvrent l'indemnisation des chômeurs, et les dépenses dites « actives », qui comprennent la formation, l'accompagnement, les contrats aidés et les aides à la création d'entreprise, sont assez stables : elles s'élevaient en 2013 à 51 milliards d'euros, soit 2,4 % du PIB, ce qui place la France en 7<sup>e</sup> position en Europe. Les dépenses dites « générales », qui visent en grande partie à abaisser le coût du travail par l'exonération de cotisations sociales et les crédits d'impôt, ont quant à elles tendanciellement augmenté depuis quinze ans : elles s'élevaient à plus

Graphique 8 – Dépenses pour l'emploi (en pourcentage du PIB)



Source : France Stratégie, d'après les données de la Dares. Estimations France Stratégie pour 2014 et 2015

de 57 milliards en 2015, soit 2,6 % du PIB<sup>1</sup>. Au total, ce sont donc environ 108 milliards d'euros de ressources publiques, soit 5 points de PIB, qui sont directement mobilisés chaque année pour l'emploi.

En dépit des sommes engagées, les performances sur le marché du travail sont décevantes. Quels leviers sont susceptibles de remédier à cette situation sans nécessairement accroître la dépense publique ? Trois grands axes peuvent structurer l'analyse : l'adéquation à trouver entre compétences des travailleurs et besoins des employeurs, ce qui renvoie principalement à l'enjeu de la formation ; l'efficacité des dépenses publiques en faveur de l'emploi ; et enfin la régulation de la relation d'emploi – en termes de contrats, de temps du travail et de dialogue social – et sa capacité à concilier sécurité pour les travailleurs et adaptabilité pour les entreprises.

## **Un enjeu central : l'adaptation des besoins et des compétences**

La mise en adéquation des besoins des entreprises et des compétences des actifs est un élément central d'évolution de l'emploi à dix ans, tant en quantité qu'en qualité. Il ne faut pas voir ce processus comme une simple adaptation des formations aux besoins des entreprises, mais plutôt comme un ajustement réciproque. Dans un contexte de mutations rapides et en partie imprévues, cette adéquation nécessite de mettre l'accent sur les compétences génériques ou transversales propres à permettre l'adaptation des actifs à différents métiers dans différentes branches professionnelles<sup>2</sup>.

### *La formation initiale*

Un enjeu spécifique concerne la place de la professionnalisation dans la formation initiale et le lien entre l'école et l'entreprise pour accompagner la transition entre éducation et emploi. À ce titre, la formation en alternance – contrats d'apprentissage et de professionnalisation – est un objectif de

1. Les exonérations générales, sectorielles et géographiques de cotisations sociales employeur représentent près de 30 milliards d'euros en 2015 (y compris le Pacte de responsabilité), auxquelles s'ajoutent le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi ou CICE (près de 17,5 milliards), les mesures d'incitation financière à l'emploi (prime pour l'emploi, RSA, etc. ; 4 milliards) et des mesures fiscales notamment sectorielles pour 6 milliards (emplois à domicile, etc.). En 2016 s'ajouteront 5 milliards d'euros de baisse de cotisations familiales dans le cadre du Pacte de responsabilité.

2. Voir le chapitre « Quelles priorités éducatives ? ».

politique publique continûment réaffirmé depuis trente ans<sup>1</sup>. Mais après une nette augmentation entre 1990 et 2001, de 440 000 à 600 000, les effectifs stagnent, voire régressent depuis 2011. Ce plafonnement global s'accompagne d'une progression de l'apprentissage pour les formations supérieures, alors même que les plus diplômés ne sont pas ceux qui rencontrent le plus de difficultés d'insertion sur le marché du travail.

À l'horizon 2027, la place de l'alternance doit donc être repensée. Est-elle généralisable ? Avec quel pilotage (rôle des régions, de l'État, des entreprises) ? Le soutien financier de l'État à l'apprentissage doit-il être, en tant que politique d'emploi, recentré sur les diplômés professionnels inférieurs au Bac et viser ainsi les populations les plus en difficulté ? Au-delà de l'apprentissage, comment favoriser et valoriser l'acquisition de compétences professionnelles dans le système éducatif ?

### *La formation continue*

La formation continue des salariés et des demandeurs d'emploi demeure, en dépit de multiples réformes, l'objet de nombreuses critiques dénonçant sa complexité et son insuffisante efficacité. Les montants engagés sont en effet importants<sup>2</sup> mais la France se caractérise par un faible taux d'accès à la formation continue pour les plus fragiles sur le marché du travail (salariés les moins diplômés et chômeurs). Les obstacles rencontrés sont multiples : méconnaissance des formations disponibles, coût financier pour les individus, problèmes de garde d'enfants et de santé, etc. Pour lutter contre ces inégalités, l'accent a été mis sur des outils individualisés d'accès à la formation continue (droit individuel à la formation, congé individuel de formation et récemment compte personnel de formation) et sur des dispositifs visant à accompagner les personnes dans leur démarche de reconversion (service public de l'orientation, Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, etc.). Le conseil en évolution professionnelle déployé depuis 2015 apparaît également comme le levier potentiel d'un accompagnement plus personnalisé.

1. Cahuc P., Ferracci M., Tirole J. et Wasmer É. (2014), « L'apprentissage au service de l'emploi », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 19, décembre.

2. L'ensemble des sommes qui y sont consacrées depuis quinze ans par les entreprises, l'État et les collectivités locales, Pôle emploi et les ménages oscille autour de 1,5 % du PIB, soit 31 milliards d'euros en 2012, dont 6,4 milliards relèvent néanmoins des dépenses d'apprentissage.

Néanmoins, les résultats ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées. La perspective à dix ans d'une profonde recomposition des métiers et d'une réallocation d'emplois importante nécessite un système de formation plus efficace pour éviter la déqualification des travailleurs et une hausse du chômage de longue durée.

Ce constat soulève trois séries de questions.

Premièrement, comment réorganiser la formation professionnelle pour la rendre accessible à tous et plus réactive aux besoins du marché du travail ? Comment notamment assurer davantage de transparence sur l'efficacité des formations dispensées et sur la qualité des offres disponibles ?

Deuxièmement, comment faire des outils individualisés que sont les comptes personnels de formation (CPF) et d'activité (CPA) de réels leviers d'accès à la formation pour les moins qualifiés ?

Enfin, comment permettre aux travailleurs de mieux valoriser les compétences professionnelles acquises au-delà du diplôme initial ? Comment assurer leur reconnaissance dans d'autres secteurs d'activité ?

### *Information et attractivité*

En dehors des enjeux de formation, d'autres facteurs affectent la qualité de l'appariement entre offre et demande d'emploi. Les emplois non pourvus – 190 000 selon Pôle emploi<sup>1</sup> – et les difficultés de recrutement exprimées par certaines entreprises suggèrent qu'il existe des marges de progression en matière de transparence de l'information sur les offres à pourvoir et d'accompagnement à la mobilité des travailleurs. Liées en partie au manque d'attractivité de certains postes, ces difficultés d'appariement invitent aussi à repenser la qualité de ces emplois, qu'il s'agisse des conditions de travail ou des perspectives de carrière.

## **Quel mix des dépenses publiques pour favoriser l'accès à l'emploi ?**

### *Baisse du coût du travail*

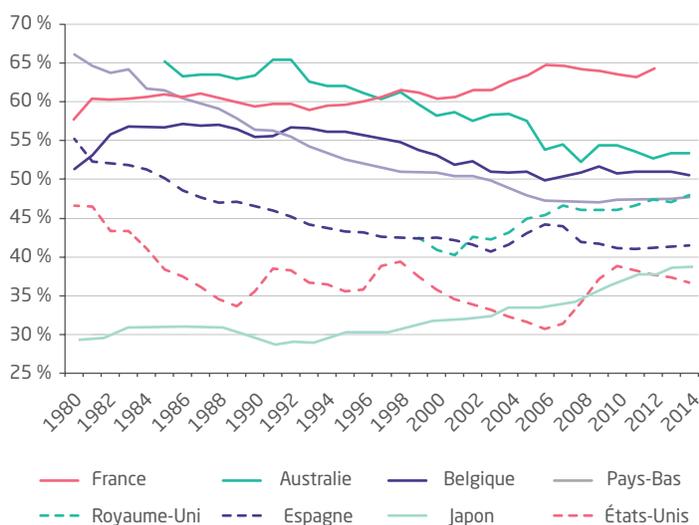
La baisse du coût du travail peu qualifié, notamment par l'exonération de cotisations sociales sur les bas salaires, s'est imposée en vingt-cinq ans

1. Blache G. et Gaumont S. (2016), « Les offres d'emploi difficiles à satisfaire : les difficultés sont d'origines multiples et se concentrent sur certains secteurs », *Éclairages et Synthèses*, n° 21, Pôle emploi, avril.

comme l'une des principales composantes des politiques de l'emploi en France. L'importance prise par ces dépenses générales tient d'abord au choix historique consistant à asseoir le financement de la protection sociale sur les revenus du travail. Elle tient aussi à la volonté de maintenir un salaire minimum légal relativement élevé, uniforme et dynamique – si on le compare en proportion du salaire médian à la plupart des pays étrangers, voir graphique 9 – visant à assurer une redistribution des fruits de la croissance entre tous les salariés.

Le salaire minimum a certes limité les inégalités salariales et contribué à la qualité de l'emploi, mais son effet sur la pauvreté des actifs est plus incertain<sup>1</sup> dès lors qu'une fraction importante de la population se retrouve sans emploi ou à temps partiel contraint.

**Graphique 9 – Salaires minimum en proportion du salaire médian des salariés à plein temps**



Note : la comparaison porte sur le salaire brut, elle exclut donc les cotisations employeurs.  
Lecture : en 2012, le salaire minimum représente 64 % du salaire médian d'un salarié à plein temps en France, 56 % aux Pays-Bas et 38 % aux États-Unis.

Source : France Stratégie, d'après ratio recalculé à partir des données Insee et Dares pour la France ; OCDE pour les autres pays

1. Voir les rapports annuels du groupe d'experts sur le SMIC.

La politique d'exonération de cotisations employeurs initiée dans les années 1990 a eu un effet positif sur l'emploi<sup>1</sup>, mais la combinaison du SMIC et des allègements n'a pas permis d'éviter un taux de chômage important des peu qualifiés, et son coût pour les finances publiques est croissant.

Dès lors trois grandes options peuvent être envisagées à l'avenir.

*On peut choisir de maintenir cette combinaison d'instruments, sans s'interdire de continuer à modifier le montant et le ciblage des allègements à la charge du budget de l'État. La conversion du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en réduction de cotisations sociales s'inscrit dans cette logique, de même que le remplacement des exonérations par des baisses définitives des taux de cotisation. Les marges de manœuvre sont cependant réduites. D'une part, la situation tendue des finances publiques oblige à faire des arbitrages entre dépenses ; d'autre part, les cotisations patronales de sécurité sociale sont désormais nulles au niveau du SMIC. Faut-il mettre en place des exonérations sur les cotisations assurance chômage ou retraite complémentaire ? Sur la taxe d'apprentissage ? Faut-il aller au-delà et exonérer une partie des cotisations salariales ?*

*On peut aussi réviser le mode de financement de la protection sociale pour le faire porter sur de nouvelles assiettes (ensemble du revenu, consommation, émissions de gaz à effet de serre, etc.) et baisser à terme les prélèvements sur le travail. La logique de cette option, qui pourrait se superposer ou se substituer partiellement à la précédente, ne serait pas de cibler telle ou telle catégorie de salaires mais, en contrepartie d'un élargissement de l'assiette de financement de la protection sociale, de réduire le coût du travail pour tous les niveaux de qualification, en particulier en vue de renforcer la compétitivité<sup>2</sup>.*

*On peut enfin revoir les objectifs assignés au salaire minimum. Les règles de fixation du salaire minimum viseraient en priorité le soutien à l'emploi peu qualifié, ce qui pourrait conduire à le différencier selon l'âge ou le territoire, voire selon les branches d'activité. Parallèlement, la lutte contre la pauvreté et les inégalités de revenus serait en priorité assignée au système*

1. Les premiers allègements des années 1990 auraient créé ou sauvé entre 200 000 et 400 000 emplois. Voir Nouveau C. et Ourliac B. (2012), « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », *Document d'étude*, n° 169, Dares, février ; France Stratégie (2015), « Les politiques d'exonérations générales de cotisations sociales employeurs », Note d'étape des travaux du comité de suivi des aides publiques aux entreprises, juillet.

2. Voir le chapitre « Compétitivité : que reste-t-il à faire ? ».

socio-fiscal (prime d'activité, crédit d'impôt, prestations sociales, etc.). Le Royaume-Uni et l'Allemagne, qui s'inscrivaient dans cette logique, se sont engagés cependant depuis deux ans dans une démarche de revalorisation de leur salaire minimum.

### *Les politiques d'incitations à l'emploi*

Ces options sur l'équilibre entre revenu et coût du travail doivent également s'articuler avec les dispositifs incitant à la reprise d'activité. La prime pour l'emploi (PPE) instaurée en 2001 et le RSA activité créé en 2009 – qui ont fusionné au 1<sup>er</sup> janvier 2016 en une prime d'activité – visent à la fois à lutter contre la pauvreté des travailleurs modestes et à inciter les chômeurs à retrouver un emploi. Le coût de ces dispositifs est relativement stable, autour de 4 milliards d'euros, mais le RSA activité était marqué par un taux de recours faible (un peu plus de 30 % contre près de 100 % pour la PPE déclenchée automatiquement par les services fiscaux)<sup>1</sup>.

Les effets de ces incitations financières sur la reprise d'emploi – à temps plein ou partiel – restent incertains : ils semblent concerner surtout les femmes et dépendent fortement de la configuration familiale<sup>2</sup>. Ces résultats s'expliquent notamment par les faibles montants perçus et par le fait que le principal frein au retour à l'emploi pour nombre de bénéficiaires de minima sociaux relève de contraintes familiales ou de raisons de santé<sup>3</sup>.

- Faut-il poursuivre la logique consistant à compléter les plus faibles revenus salariaux par des allocations financées sur fonds publics ? Comment alors paramétrer ces dispositifs pour favoriser un plus fort recours (niveau, automaticité, individualisation, mensualisation, etc.) et la création d'emplois de qualité ?
- Comment articuler (ou redéployer) ces incitations financières avec des aides permettant de lever les freins périphériques à l'emploi ou la formation : transport, garde d'enfants, état de santé, etc. ? Le compte personnel d'acti-

1. Les débuts de la prime d'activité sont encourageants puisque depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 plus de 3,8 millions de personnes auraient bénéficié du dispositif (sur 5,6 millions d'éligibles).

2. Danzin E. et Simonnet V. (2014), « L'effet du RSA sur le taux de retour à l'emploi des allocataires », *Économie et Statistique*, n° 467-468.

3. Deroyon T., Hennion M., Maigne G. et Ricoch L. (2009), « L'influence des incitations financières sur le retour à l'emploi des allocataires de minima sociaux », *Document de travail*, n° 90, DREES.

tivité peut-il être mobilisé pour un meilleur ciblage des aides personnalisées afin d'encourager la reprise d'emploi ?

### *L'accompagnement vers l'emploi*

Le troisième levier financier concerne les dispositifs d'accompagnement vers l'emploi, dans un contexte d'augmentation des transitions et notamment de recours croissant aux contrats de courte durée qui multiplient les alternances entre périodes d'emploi et de chômage.

La sécurisation des transitions entre deux emplois repose sur deux piliers, le versement d'un revenu de remplacement en cas de perte d'emploi et l'accompagnement des chômeurs. Depuis 1984 et la création d'un régime spécifique de solidarité, les règles d'indemnisation du chômage ont connu trois modifications d'ampleur : la mise en œuvre en 1992 d'une allocation dégressive avec l'ancienneté au chômage, dégressivité supprimée en 2000 ; l'uniformisation des critères d'accès à l'assurance chômage, à partir de 2009 ; et la conservation des droits d'indemnisation non utilisés en cas de reprise d'activité (droits rechargeables), depuis 2014.

Dans le même temps, l'accompagnement des chômeurs a été renforcé avec la création de Pôle emploi en 2008 et la mise en place de nouvelles modalités de suivi devant répondre à la diversité des situations et des parcours individuels. Pour les moins diplômés, les plus fragiles à l'égard de l'emploi, notamment les jeunes, cet accompagnement prend également la forme de création directe d'emplois par le biais de contrats dits aidés. Leurs effets sur l'insertion durable dans l'emploi font débat. D'abord parce que les bénéficiaires ont vu leur taux d'insertion dans l'emploi diminuer en 2012 de plus de 4 points. Ensuite parce que les contrats aidés du secteur marchand se révèlent plus favorables à l'insertion que ceux du secteur non marchand : 66 % des bénéficiaires d'un « contrat initiative emploi » sont en emploi six mois après, contre 36 % des personnes sortant d'un « contrat d'accompagnement dans l'emploi »<sup>1</sup>.

1. Les profils des bénéficiaires sont néanmoins différents (37 % de bénéficiaires de minima sociaux dans le secteur non marchand contre 18 % dans le marchand), voir Durand J. (2014), « Que sont devenues les personnes sorties de contrats aidés en 2012 ? », *Dares Analyses*, n° 071, septembre ; Bayardin V. (2014), « Les contrats aidés de 2005 à 2011 », *Dares Analyses*, n° 011, février.

Malgré ces évolutions, le système de sécurisation des transitions ne remplit qu'imparfaitement son rôle dans un contexte de chômage durablement élevé et de multiplication des transitions entre emploi et chômage. Parmi les demandeurs d'emploi, environ un sur deux ne perçoit pas d'indemnités<sup>1</sup> et plus d'un tiers des chômeurs vit sous le seuil de pauvreté. L'accompagnement des demandeurs d'emploi comme des travailleurs reste insuffisamment personnalisé, en raison de la diversité des parcours et des profils mais également d'une qualité insuffisante des dispositifs.

- Faut-il réallouer les dépenses publiques afin de renforcer l'accompagnement vers l'emploi (y compris les contrats aidés et l'encouragement à la création d'entreprise) et la formation ? Il s'agit de personnaliser l'accompagnement pour faire face à l'hétérogénéité des parcours et des profils des travailleurs : chômeurs de longue durée, personnes en activité réduite cumulant emploi et chômage ou enchaînant des contrats courts, jeunes sortant de formation, etc.
- Faut-il en particulier revoir l'équilibre avec les dépenses de soutien aux revenus et réviser les conditions d'indemnisation (durée, taux de remplacement ou plafonds) ?
- Faut-il aller vers une plus grande différenciation des contributions des entreprises et des allocations en fonction du risque de chômage du salarié ? Quel équilibre entre droits et devoirs pour les actifs en fonction de ce risque ?

## Les leviers réglementaires de la politique de l'emploi

Outre les dépenses, les politiques de l'emploi peuvent avoir pour levier les règles de fonctionnement du marché du travail en matière de temps de travail, de contrat et de dialogue social.

### *Temps de travail*

Au cours des vingt-cinq dernières années, les orientations en matière de politique du temps de travail ont varié. Au début des années 1990, une politique ciblée d'allègement de cotisations favorise le recours à l'emploi à temps partiel. Une autre voie est choisie à partir de la fin des années 1990, celle de la réduction

1. Dares (2015), « Demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par Pôle emploi en novembre 2015 », *Dares Indicateurs*, n° 96, décembre.

de la durée légale du travail (au sens du seuil de déclenchement des heures supplémentaires) à temps plein de 39 heures à 35 heures par semaine. Cette réduction s'accompagne d'allègements des cotisations sociales employeurs supplémentaires et pérennes afin de contenir le coût horaire du travail en bas de l'échelle salariale. Entre 2007 et 2012, exonérations sociales et fiscales sont de nouveau mobilisées, mais cette fois en faveur d'un allongement de la durée du travail et d'une hausse des rémunérations, par le biais des heures supplémentaires. Depuis 2012, une forme de « ni-ni » (ni augmentation, ni réduction) prévaut en matière de durée du travail.

Par ailleurs, au-delà de l'existence d'une durée légale uniforme, les possibilités de flexibilisation des temps de travail ont été étendues *via* de multiples aménagements (annualisation, forfaits jours, etc.) conditionnés de façon croissante à des accords d'entreprise. L'articulation entre durée légale et flexibilité a cependant produit une complexification des normes et engendré des inégalités entre salariés selon la taille de leur entreprise.

Le choix, contrairement à d'autres pays européens, de fixer à un niveau relativement bas la durée légale du travail, tout en privilégiant le travail à temps plein, s'est traduit par un moindre recours au temps partiel et par des temps partiels plus longs. Les temps partiels courts, eux, sont plus fréquemment perçus comme subis. Si ce choix a favorisé un moindre écart de temps de travail entre hommes et femmes (celles-ci restant cependant plus souvent à temps partiel), il s'est aussi traduit pour certains salariés par une intensification du travail ou par des difficultés à concilier les différents temps de vie.

Depuis une quinzaine d'années, le débat français sur le temps de travail s'est focalisé sur la durée légale. Réduire ou augmenter cette dernière sans l'accompagner d'une variation proportionnelle du salaire mensuel renvoie à des analyses différentes du chômage : insuffisance persistante de la demande effective ou raréfaction du travail dans le premier cas, coût du travail trop élevé dans le second. Cette focalisation s'est faite au détriment d'une réflexion plus large sur l'adéquation des temps de travail aux attentes des salariés et aux besoins des entreprises. À l'horizon de dix ans, comment penser une politique du temps de travail capable de concilier à la fois la qualité de vie, la compétitivité et l'emploi ?

- Faut-il modifier la durée légale du travail (la baisser à 32 heures ou revenir à 39 heures par exemple) ? Doit-on plutôt réduire son rôle normatif pour

aller vers une plus grande différenciation des horaires selon les branches, les entreprises et les personnes ? Avec quelles incidences sur les salaires et les congés ?

- Comment encourager des aménagements du temps de travail qui concilie aspiration individuelle et contraintes productives des entreprises ?
- Faut-il favoriser un recours « choisi » au temps partiel, y compris sur des temps courts comme en Allemagne ou aux Pays-Bas, par exemple aux deux extrémités de la vie professionnelle<sup>1</sup> ? Comment réduire l'effet négatif du temps partiel sur les carrières professionnelles et les retraites ?
- Comment repenser le temps de travail non sur une semaine ou une année mais tout au long de la vie, pour permettre aux personnes d'adapter leur rythme en fonction de leurs besoins à différents âges ? Quels outils mobiliser : la portabilité du compte épargne-temps d'un emploi à un autre, le droit à congé sabbatique, le compte personnel d'activité, etc. ?

### *Contrat de travail*

S'agissant de la relation contractuelle entre salarié et employeur, les politiques ont alterné entre le renforcement de la protection des salariés et la flexibilisation de la relation de travail, tant pour les contrats à durée déterminée (CDD) que pour les contrats à durée indéterminée (CDI).

Ainsi, en matière de licenciement collectif, des procédures plus strictes ont été établies afin de renforcer la protection des salariés face aux restructurations, puis des possibilités ont été ouvertes pour négocier collectivement et « déjudiciariser » les plans de sauvegarde de l'emploi. En matière de licenciement individuel, la rupture conventionnelle, de plus en plus utilisée depuis sa mise en place en 2008, a permis de sécuriser un nombre important de séparations sans avoir à justifier d'un motif. Cela n'a pourtant pas épuisé les débats sur les règles de licenciement et leur incidence sur l'emploi ; et l'incertitude associée au contentieux prud'homal concentre toujours les craintes des employeurs.

Le législateur a également encouragé les formes d'emploi de courte durée en multipliant les contrats dérogatoires au CDI<sup>2</sup>, en encadrant leur usage. Mais

1. Brun-Schammé A. et Le Ru N. (2016), « Le temps partiel, une réserve d'emplois ? », *La Note d'analyse*, n° 45, France Stratégie, mars.

2. COE (2014), *L'évolution des formes d'emploi*, rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi, avril.

devant leur développement, une surtaxe sur les CDD de courte durée a été mise en place à partir de 2013. Outre l'insécurité générée par ces évolutions, l'enjeu est significatif pour l'assurance chômage : le coût net des fins de CDD est de près de 6 milliards d'euros en 2014 (hors intérim et intermittents) et les règles de cumul entre activité et chômage tendent à favoriser l'enchaînement de contrats courts à temps plein<sup>1</sup>.

L'enjeu lié à ces formes de contrats est aujourd'hui moins leur effet sur le niveau d'emploi que celui de la dualisation du marché du travail. Une partie de la population, sur laquelle se concentre l'usage de plus en plus fréquent des contrats (très) courts, peine à s'insérer durablement dans l'emploi et à accéder au CDI, encore perçu comme garant de la stabilité dans l'emploi. Pour lutter contre cette dualisation, plusieurs options sont envisageables.

- Encadrer les relations d'emploi sources de forte précarité et inciter financièrement au passage à des formes d'emploi plus stables. Faut-il subventionner cette conversion ou pénaliser les employeurs abusant des contrats à durée limitée ? Comment les responsabiliser pour éviter qu'ils reportent sur la collectivité les coûts de rupture ou de gestion de la main-d'œuvre, notamment *via* l'enchaînement de contrats courts ?
- Assumer la nécessité de disposer, à côté du CDI, d'un éventail de contrats à durée limitée couvrant des horizons variables pour faire face à l'incertitude économique tout en réduisant l'insécurité attachée à ces contrats. Faut-il pour cela encourager la régulation par un tiers afin de favoriser une plus grande stabilité pour les travailleurs en contrats à durée limitée (groupement d'employeurs, portage salarial, CDI intérimaire, indépendants opérant *via* des plateformes, etc.) ?
- Rapprocher les deux types de contrat de travail par un assouplissement du CDI, pour en faciliter la rupture, en modulant les droits sociaux qui lui sont associés.

1. Cahuc P. et Prost C. (2015), « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 24, septembre. En effet, deux caractéristiques de l'assurance chômage favorisent le développement des emplois instables : d'une part, la possibilité de cumuler allocation chômage et salaire sans limite de durée dans le cas, par exemple, où l'on travaille une semaine sur deux et où l'on gagne un revenu proche de celui que l'on obtiendrait en travaillant toutes les semaines ; d'autre part, les entreprises ne sont pas incitées à prendre en compte le coût qu'elles font peser sur les comptes de l'assurance chômage lorsqu'elles ont fréquemment recours aux contrats très courts.

## Dialogue social

Un troisième levier réglementaire concerne la place donnée à la négociation collective. Depuis les années 1980, le législateur tend à reconnaître l'entreprise comme le lieu pertinent pour adapter collectivement les conditions d'emploi et de travail au contexte économique. Cela s'est traduit à la fois par un renforcement des prérogatives économiques des représentants du personnel et par la primauté donnée à la négociation d'entreprise sur les autres sources de régulation (code du travail et conventions collectives de branche) dans un nombre croissant de domaines.

La concrétisation de cette politique demeure néanmoins fragile et partielle<sup>1</sup> pour de multiples raisons dont la confiance limitée entre interlocuteurs sociaux, la faible syndicalisation (près de 9 % des salariés en 2013 dans le secteur marchand et associatif<sup>2</sup>), l'absence de représentants du personnel dans nombre d'entreprises et les pressions sur l'emploi dans un contexte de chômage élevé.

La négociation sur les salaires occupe une place particulière dans ce paysage, dans un contexte d'affaiblissement des gains de productivité et d'inflation de plus en plus faible. Une de ses fonctions est de renforcer la réactivité de la fixation des salaires à la conjoncture de l'emploi et aux perspectives de productivité.

- Faut-il donner plus de latitude à la négociation d'entreprise et si oui jusqu'où peut-on aller sans produire du « dumping » social au sein d'un même secteur ?
- Quel rôle pour les branches ? Une régulation négociée à l'échelon des branches professionnelles demeure indispensable, notamment pour les TPE-PME. Comment organiser ces branches de manière à répondre aux spécificités productives de chaque activité tout en offrant un cadre salarial propice à l'émergence de nouvelles activités et à la mobilité des salariés ?

La négociation collective est autant un moyen pour améliorer la qualité de l'emploi qu'un levier de performance économique.

- Comment développer des compromis permettant aux entreprises de faire face aux fluctuations d'activité par une flexibilité interne de l'emploi qui préserve le capital humain et sécurise les salariés ?

1. Voir *La négociation collective, le travail et l'emploi*, rapport de Jean-Denis Combexelle au Premier ministre, France Stratégie, septembre 2015.

2. Pignoni M.-T. (2016), « La syndicalisation en France : des salariés deux fois plus syndiqués dans la fonction publique », *Dares Analyses*, n° 25, mai.

- Quel dialogue social ? Dans l'hypothèse d'un rôle accru de la négociation d'entreprise, comment conforter la représentativité des acteurs qui négocient et accroître la participation des salariés aux décisions stratégiques affectant l'emploi ?

*Amandine Brun-Schammé*

*Hélène Garner*

*Nicolas Le Ru*

*Antoine Naboulet*

*Avec l'appui de la Direction de l'animation  
de la recherche, des études et  
des statistiques (Dares) du ministère du Travail*

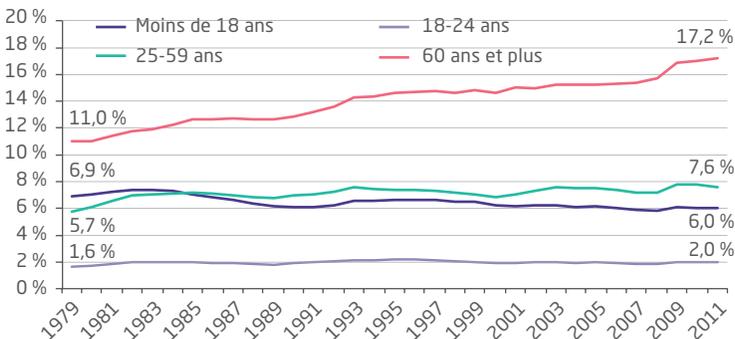


# 9

## JEUNESSE, VIEILLISSEMENT : QUELLES POLITIQUES ?

Niveau de vie, chômage, précarité, accès au logement, indépendance financière : la situation des jeunes adultes est aujourd'hui difficile. Ce constat n'est pas totalement nouveau : les difficultés d'insertion des jeunes sur le marché du travail ont commencé dès le milieu des années 1970, le niveau de vie des retraités a amorcé son rattrapage à la même période. Mais sa persistance et son aggravation depuis la crise de 2008 doivent nous amener à nous interroger sur le sort que la société française réservera à sa jeunesse dans la décennie à venir.

**Graphique 1 – Dépenses totales de protection sociale et d'éducation (en points de PIB)**



Source : France Stratégie, sur la base des comptes de transferts nationaux

La dégradation de la situation des jeunes est relative : autrement dit, leur sort continue de s'améliorer par rapport à celui des générations précédentes mais il se détériore par rapport à celui des seniors. Cela s'explique à la fois par des mutations et des chocs économiques – ralentissement de la croissance, crise financière – et par le jeu de nos politiques publiques en matière d'éducation, d'emploi, de logement ou de protection sociale.

Cette tendance résulte d'un certain nombre de choix collectifs, plus ou moins explicites. C'est d'abord un fonctionnement du marché du travail peu favorable aux nouveaux entrants. Ce sont ensuite des dépenses publiques concentrées sur les âges élevés, résultat d'un modèle social resté axé sur la couverture des risques « classiques » et n'ayant pas su s'adapter pour faire face au « nouvel âge de la vie » que constitue la jeunesse, dont l'accompagnement relève pour beaucoup des solidarités familiales. C'est enfin le choix d'une large couverture publique en matière de santé et de retraite, rendue possible dans le passé par un contexte démographique exceptionnel.

Le vieillissement démographique rendra la poursuite de cette tendance non soutenable dans les années à venir. Différentes options sont envisageables pour assurer un équilibre des efforts de la nation entre les âges : faut-il agir prioritairement sur le fonctionnement des marchés ou par les prélèvements et les transferts ? Faut-il intervenir de manière ciblée ou réformer les politiques de droit commun ? jouer sur les dépenses ou sur les recettes de la protection sociale ? privilégier l'investissement social ou les dépenses courantes ?

## LES ENJEUX

La pauvreté a longtemps touché davantage les personnes âgées que les jeunes. C'est aujourd'hui l'inverse. Dans leur ensemble, les évolutions observées depuis la fin des années 1970 suggèrent un déplacement des ressources le long de l'échelle des âges. Elles résultent de mécanismes multiples : l'allongement de la durée des études, la confrontation d'une partie significative des jeunes à des difficultés importantes d'accès à l'emploi, le poids de l'ancienneté dans les rémunérations, un niveau de vie moyen des retraités qui, sous l'effet conjugué des pensions et des patrimoines, a dépassé celui de l'ensemble de la population, enfin une progression des dépenses publiques de santé qui bénéficient d'abord

aux personnes âgées. Le patrimoine est également de plus en plus concentré entre les mains des seniors<sup>1</sup>.

Ces constats ne singularisent pas radicalement la France parmi les pays de l'OCDE, mais ils laissent entrevoir certaines caractéristiques liées au « modèle » français. L'accompagnement des transitions vers l'âge adulte reste du principal ressort des solidarités familiales. L'accès des jeunes à l'indépendance économique est tardif et fragmenté, soit par élitisme éducatif, soit par éloignement de l'emploi des non-qualifiés. Enfin, les relations sur le marché du travail et dans l'entreprise sont plus favorables aux travailleurs en place qu'aux nouveaux entrants.

Ces évolutions soulèvent quatre types d'enjeux. Du point de vue de l'équité, elles invitent à compléter l'objectif de lutte contre les inégalités au sein de chaque génération par une attention à la question de l'équité entre les générations et les groupes d'âge. Du point de vue social, elles posent la question des interactions entre inégalités : si l'accompagnement de l'entrée dans l'âge adulte est laissé aux familles, cela favorise la perpétuation des inégalités sociales. L'enjeu est également économique : les difficultés d'insertion des jeunes affectent leurs investissements éducatifs, leurs opportunités professionnelles et leurs choix familiaux, donc *in fine* le potentiel de croissance. Enfin, la condition de la jeunesse a des implications politiques, dont les formes les plus fréquentes de nos jours sont moins la contestation que la désaffection des cadres institutionnels de la participation.

## DES CONDITIONS DIFFICILES D'ENTRÉE DANS L'ÂGE ADULTE

### Un niveau de vie qui décroche par rapport à celui des plus âgés

Les jeunes d'aujourd'hui ont une situation plus favorable que les générations précédentes : leur consommation et leur revenu sont bien supérieurs à ceux de leurs parents au même âge, ils ont de plus hauts niveaux de qualification et leur espérance de vie devrait être plus élevée. Leur situation relative ne s'en est pas

1. Le patrimoine médian des 60-70 ans était supérieur de 40 % à celui de l'ensemble des ménages en 2010, contre 20 % en 1992. Voir Arrondel L., Garbinti B. et Masson A. (2014), « Inégalités de patrimoine entre générations : les donations aident-elles les jeunes à s'installer ? », *Économie et Statistique*, n° 472-473, décembre, p. 71.

moins dégradée par rapport à celle des plus âgés. Alors que le niveau relatif de consommation des adultes à différents âges était plutôt stable jusqu'en 2000, on observe ainsi un décrochage au bénéfice des plus de 60 ans depuis cette date<sup>1</sup>. Sur plus longue période, la situation financière relative des jeunes s'est progressivement dégradée parallèlement à l'amélioration de la situation des retraités depuis le début des années 1970<sup>2</sup>.

Après une phase de stabilisation au tournant des années 2000, la pauvreté relative des jeunes s'est à nouveau détériorée depuis le début des années 2000, phénomène accentué par la crise de 2008 (tableau 1).

La pauvreté plus élevée des jeunes adultes n'est pas propre à la France : elle s'explique en partie par les limites de cet indicateur, qui couvre mal les jeunes n'habitant plus chez leurs parents. Toutefois, son augmentation dans notre pays depuis une dizaine d'années ne peut être négligée. Elle contraste avec l'amélioration significative de la situation relative des plus de 60 ans. Aujourd'hui, en France, le taux de pauvreté a tendance à décroître avec l'âge, ce qui n'est pas le cas dans les pays du Nord, de l'Allemagne et du Royaume-Uni, où la pauvreté est stable ou croît avec l'âge<sup>3</sup>.

**Tableau 1 – Taux de pauvreté par groupe d'âge en 2002 et 2012**

	2002	2012
Ensemble de la population	12,9 %	13,9 %
Moins de 18 ans	16,7 %	19,6 %
18-24 ans	17,6 %	23,3 %
25-29 ans	11 %	15 %
Plus de 60 ans	9,9 %	8,3 %

Source : France Stratégie, d'après l'enquête Revenus fiscaux et sociaux de l'Insee

1. Profils par âge de consommation et de revenus du travail obtenus pour la France à partir de la méthode des comptes de transferts nationaux. Voir d'Albis H. *et al.* (2015), *Le déficit de cycle de vie en France : une évaluation pour la période 1979-2011*, CEPREMAP.

2. Chauvel L. (2013), « Spécificité et permanence des effets de cohorte : le modèle APCD appliqué aux inégalités de générations, France/États-Unis, 1985-2010 », *Revue française de sociologie*, vol. 54, p. 665-705.

3. Hallaert J.-J. et Queyranne M. (2016), « From containment to rationalization : Increasing public expenditure efficiency in France », *IMF Working Paper*, n° 16/7, janvier.

Cette approche par le niveau de vie donne toutefois un aperçu incomplet des ressources des jeunes et de leurs conditions de vie<sup>1</sup>. L'analyse de différents indicateurs de bien-être selon l'âge – situation financière ressentie, bonheur – permet de la compléter : les jeunes y apparaissent en moins bonne position que les plus âgés, mais leur situation est meilleure que celle des âges intermédiaires<sup>2</sup>. Leur satisfaction moyenne dans la vie est même supérieure à celle de tous les autres groupes d'âge<sup>3</sup>. Plus que la situation financière instantanée, qui peut être vécue comme transitoire, ce sont les conditions d'accès des jeunes adultes à l'autonomie et à l'indépendance économique qu'il convient d'examiner.

### Une insertion dans l'emploi plus difficile, surtout pour les moins diplômés

Les difficultés d'accès à l'emploi constituent le risque majeur que rencontrent les jeunes adultes. Le taux de chômage dans les quatre années suivant la sortie de formation initiale est ainsi passé de 12 % à 20 % entre 1978 et 2014. Ce quasi-doublement masque en outre un accroissement fort des différences de situation selon le niveau de diplôme : le taux de chômage a été multiplié par deux pour les diplômés du supérieur, par 2,5 pour les diplômés du secondaire et par 3 pour les diplômés du brevet ou les non-diplômés.

Si elle demeure légèrement meilleure qu'en 1985 ou 1997, la situation de l'emploi des jeunes s'est fortement dégradée depuis la crise : entre 2008 et 2014, la part des personnes en emploi (hors sous-emploi) a diminué d'environ 9 points parmi les personnes ayant terminé leurs études depuis moins de quatre ans, alors qu'elle est restée stable pour celles ayant terminé leurs études depuis dix ans ou plus (graphique 2). Toutefois, en matière d'accès à l'emploi, les diplômés des grandes écoles se singularisent en étant quasi abrités des aléas de la conjoncture : depuis la crise, leur taux net d'emploi 12 à 15 mois après la sortie d'école n'a baissé que de 3 points, passant de 96 % en 2008 à 93 % en 2014<sup>4</sup>.

1. DREES (2015), « Ressources et conditions de vie des jeunes adultes en France », Actes du séminaire du 29 janvier 2014, *Dossiers Solidarité et Santé*, n° 59.

2. Afsa C. et Marcus V. (2008), « Le bonheur attend-il le nombre des années ? », in *France, portrait social*, Insee.

3. Godefroy P. (2011), « Satisfaction dans la vie : les personnes se donnent 7 sur 10 en moyenne », in *France, portrait social*, Insee. Pour des données plus récentes, voir Eurostat (2015), « Quality of life in Europe, facts and views — Overall life satisfaction », *communiqué de presse*, 19 mars.

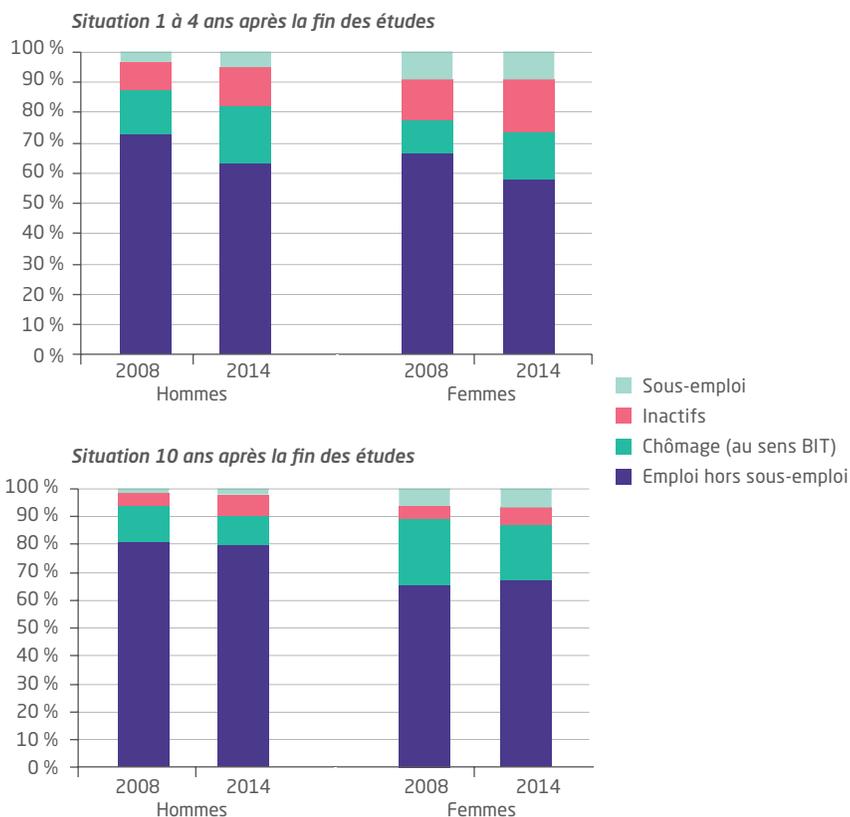
4. Voir les enquêtes Insertion 2014 et 2008 de la Conférence des grandes écoles.

Parmi les 15-24 ans, 11,4 % ne sont ni en emploi ni en formation, une proportion légèrement inférieure à la moyenne européenne, mais deux fois plus élevée que celle observée en Allemagne, au Danemark ou aux Pays-Bas.

En outre, parmi les 15-24 ans en emploi, seulement 3 sur 10 bénéficient d'un CDI à temps plein, ce qui rend plus difficile l'accès au logement ou au crédit (graphique 3).

La proportion de Français installés à l'étranger – notamment parmi les jeunes diplômés – progresse depuis les années 2000. Elle n'est pas imputable de manière évidente à une fuite des cerveaux ou à l'exil des jeunes, et semble plutôt correspondre au rattrapage d'un retard d'entrée des actifs français dans les flux

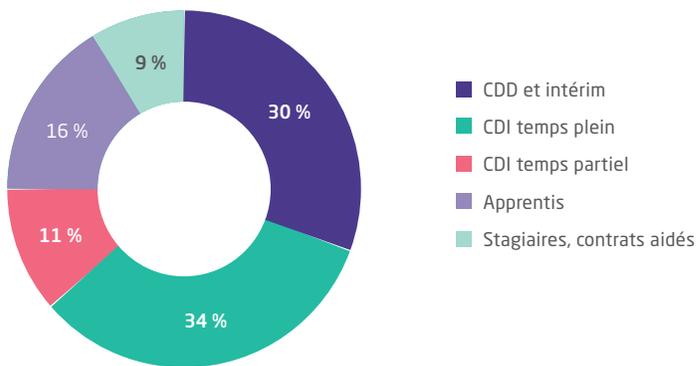
**Graphique 2 – Situation d'activité des jeunes après les études en 2008 et 2014**



de mobilité internationale<sup>1</sup>. Toutefois, cette évolution des sorties n'apparaît pas compensée par une augmentation parallèle des entrées : considérée notamment à l'échelle européenne, l'attractivité du marché du travail français pour les actifs mobiles est inférieure à la moyenne de celle des pays membres<sup>2</sup>.

Les perspectives d'emploi pour le milieu de la décennie 2017-2027 sont plutôt favorables pour les jeunes diplômés du supérieur, en raison de la dynamique de certains métiers (ingénieurs, cadres, techniciens et professions intermédiaires). Elles le sont nettement moins pour les jeunes peu qualifiés : les métiers qui leur sont ouverts devraient continuer à perdre des emplois (ouvriers peu qualifiés, employés). Les services à la personne seraient quant à eux en forte croissance (aides à domicile, assistantes maternelles, etc.) mais recrutent habituellement peu de débutants<sup>3</sup>.

**Graphique 3 – Part des différentes formes d'emploi chez les 15-24 ans en 2014**



Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes en emploi de 15 ans ou plus.

Source : Insee, enquête Emploi 2014

1. Un an après la fin de leurs études, 17,6 % des diplômés des grandes écoles sont installés à l'étranger en 2015 contre 13 % en 2005 (enquête Insertion 2015 de la Conférence des grandes écoles). D'après l'OCDE, en 2011, 2,5 % de la population française est installée dans un pays étranger de l'OCDE contre 4,4 % des Allemands et 6 % des Britanniques ; 5,5 % des Français sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur contre 8,7 % des Allemands et 11,4 % des Britanniques.

2. Les ressortissants des autres États membres représentent en France 2,3 % de l'emploi total, contre 3,3 % en moyenne dans l'Union européenne et 4,7 % en Allemagne. Voir Commission européenne (2014), *Les travailleurs mobiles au sein de l'UE*, Memo, 25 septembre ; Commission européenne (2014), *Recent trends in the geographical mobility of workers in the EU*, Supplement to the EU Employment and Social Situation Quarterly Review, juin. Voir aussi INSEAD (2015), *The Global Talent Competitiveness Index. Talent Attraction and International Mobility 2015-16*.

3. France Stratégie (2015), « Une vision du marché du travail des jeunes en 2022 », avril.

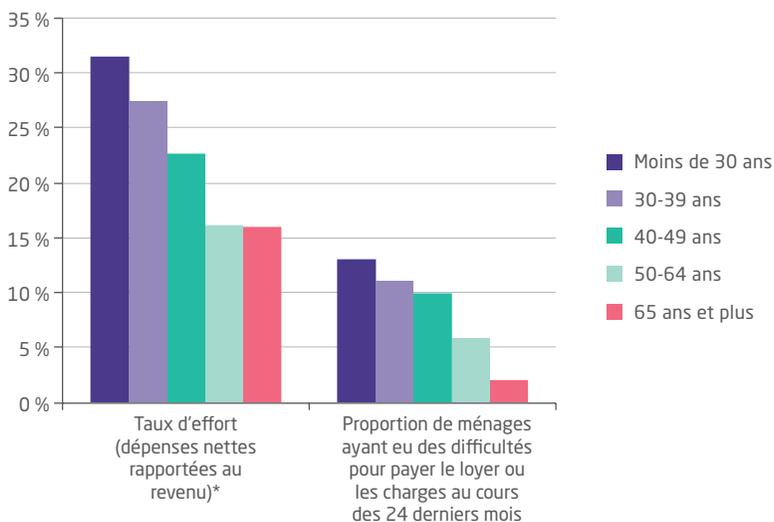
## Un accès relativement rapide au logement, au prix d'un effort important

Si l'accès à l'emploi est problématique pour les jeunes Français, l'accès à un logement indépendant se fait à 23,5 ans, soit plus tôt que dans les autres pays européens où la moyenne est de 26,3 ans (avec d'importantes variations selon les pays).

La part des jeunes de 18 à 24 ans qui ne vivent plus chez leurs parents a augmenté ces dernières années, même si les jeunes au chômage ou inactifs n'ont pas bénéficié de cette tendance, au contraire des étudiants. Depuis le début des années 2000, la part de propriétaires occupants progresse également chez les moins de 30 ans<sup>1</sup>.

La décohabitation relativement précoce des jeunes Français se fait au prix d'un effort important, public et privé. Elle est soutenue par des aides personnelles au logement substantielles, mais est aussi souvent tributaire des soutiens familiaux (cautionnement, aides financières). La part des revenus

Graphique 4 – Dépenses de logement en 2013



Champ : France métropolitaine. \* données provisoires.

Source : Insee, enquête Logement 2013

1. Ménard S. (2012), « Les occupants des logements en 2011 », *Chiffres et statistiques*, n° 342, Commissariat général au développement durable, août.

consacrée aux dépenses de logement est nettement plus élevée pour les ménages jeunes, qui connaissent aussi plus fréquemment des difficultés pour payer leur loyer ou leurs charges (graphique 4).

Les conditions de logement des jeunes ménages sont en outre plus précaires que celles des plus âgés : le taux de surpeuplement<sup>1</sup> est dix fois plus élevé pour les ménages dont la personne de référence a entre 18 et 39 ans (16,7 %) que pour ceux dont la personne de référence a plus de 65 ans (1,6 %). Leur accès au logement social s'est par ailleurs rétréci en raison du faible taux de rotation de ce parc<sup>2</sup>.

## De fortes inégalités au sein de chaque classe d'âge

La comparaison des niveaux de vie entre groupes d'âge ne doit pas faire oublier l'importance des inégalités au sein de chaque groupe : l'ampleur des inégalités de niveau de vie, mesurée par le coefficient de Gini<sup>3</sup>, est ainsi plus grande et a crû plus rapidement parmi les plus jeunes et les plus âgés que dans l'ensemble de la population (tableau 2).

Hétérogène pour le niveau de vie, la situation de chaque classe d'âge l'est aussi sur d'autres plans. Des disparités existent parmi les retraités en matière

**Tableau 2 – Ampleur des inégalités de niveau de vie**

	Coefficient de Gini des niveaux de vie en 2012	Augmentation entre 1996 et 2012
Ensemble de la population	0,303	+ 0,024
18-24 ans	0,315	+ 0,035
60 ans et plus	0,308	+ 0,043

Source : France Stratégie, sur la base de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux de l'Insee

1. Soit la proportion de la population qui vit dans un ménage ne disposant pas d'un nombre minimal de pièces.

2. Arnault S., Crusson L., Donzeau N. et Rougerie C. (2015), « Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement », *Insee Première*, n° 1541, avril ; Ménard S. et Volat G. (2012), « Conditions de logement de 2005 à 2010. Légère amélioration, moins marquée pour les ménages modestes », *Insee Première*, n° 1396, mars.

3. Le coefficient de Gini est un indicateur de mesure des inégalités compris entre 0 et 1. La valeur 0 correspond à une situation où tous les individus ont des revenus identiques et la valeur 1 à une situation où une seule personne s'accapare l'ensemble des revenus.

de santé, d'autonomie et d'espérance de vie, de patrimoine, etc.<sup>1</sup>, et parmi les jeunes en matière d'accès au diplôme, à l'emploi, au logement. Ces disparités reproduisent le plus souvent des inégalités liées à l'origine sociale et cette reproduction des inégalités d'une génération à l'autre apparaît plus intense en France que dans d'autres pays<sup>2</sup>. Elles sont aussi corrélées à certaines origines migratoires : une partie des jeunes descendants d'immigrés connaissent des pénalités multiples<sup>3</sup>.

Les difficultés de la jeunesse accentuent donc le poids de l'héritage social. Certains jeunes sont doublement pénalisés car ils ne disposent ni des ressources propres ni du soutien familial pour réussir leur insertion.

## DES CHOIX COLLECTIFS PEU FAVORABLES AUX JEUNES ?

### Un fonctionnement du marché du travail défavorable aux nouveaux entrants

Au cours des Trente Glorieuses (1945-1974), la demande de travail et l'embauche à salaire croissant permettaient de satisfaire les intérêts à la fois des travailleurs en place (*insiders* bénéficiant de l'effet de carrière ou d'ancienneté) et des nouveaux salariés entrant sur le marché du travail (placés sur une orbite salariale un cran au-dessus de celle de leurs prédécesseurs).

En France plus qu'ailleurs, le changement de régime de croissance s'est opéré au détriment des plus jeunes. Le risque de chômage et la précarité grandissante de l'emploi se sont concentrés sur les nouveaux entrants. Surreprésentés parmi les contrats à durée limitée, les plus jeunes ont une probabilité de transition de l'emploi vers le chômage plus élevée (graphique 5). Ils font ainsi office de « variable d'ajustement » d'un marché du travail dualisé<sup>4</sup>.

1. Conseil d'orientation des retraites (2015), *Les retraités : un état des lieux de leur situation en France*, Treizième rapport, décembre, pp. 34, 138, 157 et 164.

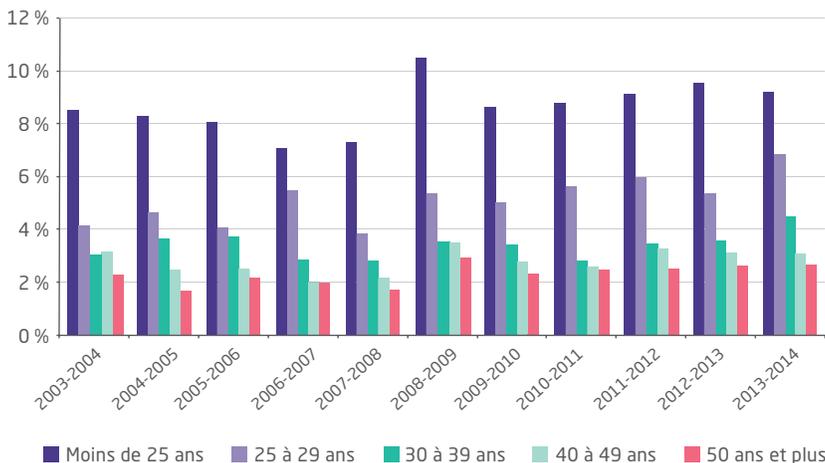
2. Peugny C. (2013), *Le Destin au berceau. Inégalités et reproduction sociale*, Paris, La République des Idées/Seuil.

3. Cusset P.-Y. et al. (2015), « Jeunes issus de l'immigration : quels obstacles à leur insertion économique ? », *La Note d'analyse*, France Stratégie, mars.

4. Flamand J. (2016), « Dix ans de transitions professionnelles : un éclairage sur le marché du travail français », *Document de travail*, France Stratégie, mars.

Le régime de formation des salaires reflète les effets importants de l'ancienneté : après 45 ans, les salaires moyens augmentent plus vite en France que dans la plupart des autres pays développés<sup>1</sup>. Ce régime renvoie à une absence de mise en concurrence des générations antérieures avec les nouvelles générations (fixation d'un salaire minimum pouvant constituer un désavantage relatif pour l'embauche des *outsiders* ; érosion relative du rendement des diplômes). Ce modèle de rémunération s'opère également au détriment d'une partie des seniors et de leurs possibilités d'emploi. La progression des salaires après 50 ans résulte pour une part d'un biais de sélection, avec une sortie précoce des moins qualifiés du marché du travail<sup>2</sup>. *De facto*, le taux d'emploi des seniors français, bien qu'en progression ces dernières années, demeure inférieur à celui de nombreux pays européens : 68,2 % des 55-59 ans sont en emploi en France contre 72,7 % au Royaume-Uni, 77,2 % en Allemagne et 81,9 % en Suède en

**Graphique 5 – Taux de transition annuels de l'emploi vers le chômage selon l'âge, de 2003 à 2014**



Champ : France métropolitaine, population des ménages, salariés (hors fonctionnaires).  
 Lecture : 5,4 % des salariés âgés de 25 à 29 ans en 2008 sont au chômage un an après.  
 Source : France Stratégie, d'après les enquêtes Emploi 2003-2014 de l'Insee

1. Aubert P. (2005), « Les salaires des seniors sont-ils un obstacle à leur emploi ? », in *Les salaires en France*, Insee.

2. Godot C. (2010), « Modèles de carrière et logiques de fin de vie active : quelles leçons de la comparaison européenne ? », *La Note d'analyse*, n° 186, Centre d'analyse stratégique, juillet.

2014<sup>1</sup>. Les seniors sans emploi sont cependant majoritairement couverts par la protection sociale – chômage, invalidité, retraite, etc. –, à l'inverse des jeunes.

## Des dépenses publiques de plus en plus concentrées sur les âges élevés

L'effort de la nation est de plus en plus concentré sur les plus âgés. Si l'on fait la somme des dépenses de protection sociale et d'éducation, les plus de 60 ans recevaient en 2011 l'équivalent de 17 % du PIB contre 11 % en 1979, soit une augmentation de 50 %, alors que les dépenses consacrées aux moins de 25 ans étaient stables à 9 % du PIB ( voir graphique 1 en tête de chapitre).

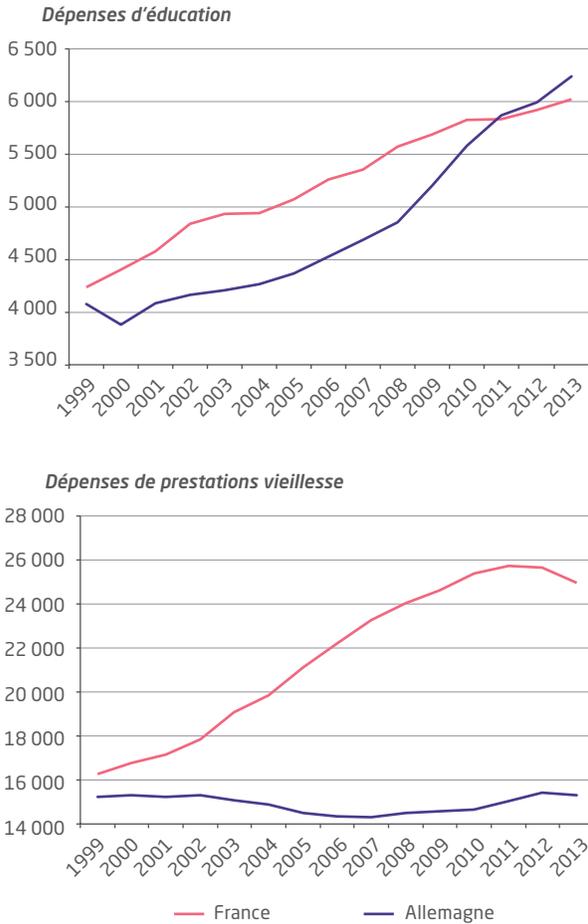
Si l'on s'intéresse à ce que chacun reçoit individuellement, les choses sont plus nuancées. Ce sont toujours les plus âgés pour lesquels les dépenses, rapportées au PIB par tête, augmentent le plus (+ 10 points), mais la progression est aussi nette chez les 18-24 ans (+ 8 points). En revanche, elle est plus faible pour les 25-29 ans (+ 4 points) et surtout pour les moins de 18 ans (+ 2 points).

La concentration accrue des dépenses publiques tient donc en bonne partie à la progression de la proportion des plus de 60 ans dans la population. Elle résulte cependant également d'un choix – au moins implicite – d'allocation des ressources publiques. Ainsi, les dépenses d'éducation ont progressé moins rapidement en France qu'en moyenne dans les pays de l'OCDE : entre 1995 et 2010, les dépenses d'enseignement supérieur ont augmenté de 50 % en moyenne dans l'OCDE contre 16 % en France. Entre 2005 et 2010, les dépenses par élève dans l'enseignement primaire et secondaire ont augmenté de 10 % ou plus dans 23 pays de l'OCDE mais seulement de 5 % en France.

D'autres pays confrontés à l'accroissement de la part des plus âgés ont procédé à des choix différents, comme l'illustre la comparaison de l'évolution des dépenses de retraite et d'éducation entre la France et l'Allemagne : dans ce pays, les dépenses individuelles de prestations vieillesse sont restées stables en euros courants entre 1999 et 2013, alors qu'elles ont augmenté de 53 % en France. Inversement, les dépenses d'éducation par tête ont augmenté un peu plus vite en Allemagne qu'en France (graphique 6).

1. Minni C. (2016), « Emploi et chômage des seniors en 2014. Plus d'un actif sur deux parmi les 55-64 ans », *Dares Résultats*, n° 7, janvier.

**Graphique 6 – Dépenses individuelles d'éducation et de retraite en France et en Allemagne en euros courants**



Lecture : dépenses individuelles d'éducation = rapport entre les dépenses totales d'enseignement et les effectifs des moins de 25 ans. Dépenses individuelles de prestations vieillesse = rapport entre les dépenses totales de prestations vieillesse et les effectifs des plus de 65 ans.

Source : France Stratégie, d'après l'OCDE

## Une couverture des jeunes qui s'opère aux marges de la protection sociale

La faiblesse des dépenses de protection sociale consacrées aux jeunes s'explique en grande partie par des besoins inférieurs à ceux des plus âgés, en matière de santé notamment, sans parler des pensions de retraite. Elle s'explique aussi par une insuffisante adaptation de notre système aux évolutions de l'entrée dans la vie adulte depuis le début des années 1980. La démocratisation de l'enseignement secondaire puis supérieur et la crise du marché du travail ont en effet déstabilisé les modes traditionnels d'entrée dans la vie adulte – l'étudiant et le jeune travailleur – et les modalités de protection qui leur étaient rattachées, par les parents et le statut étudiant d'une part, par l'insertion précoce sur le marché du travail et l'accès aux droits sociaux afférents de l'autre<sup>1</sup>. Les politiques publiques n'ont qu'imparfaitement intégré l'émergence du « nouvel âge de la vie » que constitue la jeunesse. Le renforcement des protections traditionnelles – amélioration du « statut » d'étudiant avec les bourses et les aides au logement notamment, augmentation de l'âge de prise en charge des enfants pour les prestations familiales – n'a pas éteint la précarité en milieu étudiant<sup>2</sup>. Il a également laissé de côté un nombre croissant de jeunes en situation précaire sur le marché du travail, voire en « galère ». Mal pris en charge par un système fondé sur une double assise familiale et professionnelle<sup>3</sup>, les jeunes sont écartés de la protection sociale de droit commun : dans les faits, puisqu'ils sont moins souvent indemnisés par l'assurance chômage, pour des montants plus faibles et des durées plus courtes<sup>4</sup> ; et en droit, puisqu'ils n'ont pas accès au revenu de solidarité active (RSA)<sup>5</sup>. Ils sont alors pris en charge par des dispositifs dédiés comme la « Garantie jeunes ».

De même, la déformation des dépenses de santé en direction des plus âgés s'explique en partie par la concentration des dépenses publiques de santé sur

1. Baudelot C. et Establet R. (2007), « Une jeunesse en panne d'avenir », in Cohen D. (dir.), *Une jeunesse difficile*, CEPREMAP.

2. Observatoire de la vie étudiante (2013), *Panorama 2013 : Conditions de vie des étudiants*.

3. IGAS (2015), *La protection sociale des jeunes de 16 à 29 ans*, Paris, La Documentation française.

4. Les moins de 25 ans représentent 16 % des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi fin septembre 2013 mais seulement 13 % des indemnissables ; ils perçoivent en moyenne 724 euros par mois de l'assurance chômage contre 1 030 euros pour l'ensemble des indemnissés ; 38 % ont un droit à indemnisation inférieur à 12 mois, contre 25 % en moyenne.

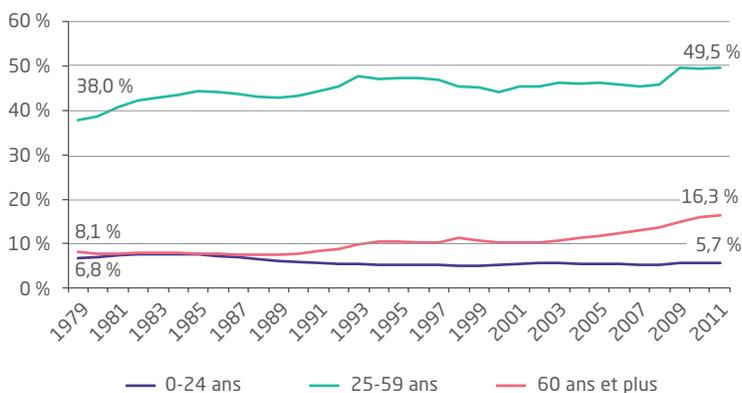
5. La prime d'activité, qui remplace depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 le RSA activité, est toutefois ouverte dès 18 ans.

certaines pathologies chroniques souvent liées à l'âge (système des affections de longue durée, ALD), au détriment de soins ou de biens médicaux moins bien pris en charge par l'assurance publique (soins hors ALD, optique, dentaire).

## Un financement qui pèse de plus en plus lourd pour les actifs et des déficits récurrents

L'augmentation globale des dépenses de protection sociale constatée ces trente dernières années pèse de plus en plus lourd pour les actifs d'âge intermédiaire : rapportée au PIB par tête, la différence entre ce que paient individuellement les 25-59 ans pour financer la protection sociale et ce qu'ils reçoivent d'elle a augmenté de 32 % entre 1979 et 2011. Les plus âgés sont deux fois plus mis à contribution pour le financement de la protection sociale qu'il y a trente ans, notamment avec la création de la CSG (graphique 7). Ils restent cependant moins imposés que les groupes d'âge plus jeunes<sup>1</sup>, même si cet écart s'est réduit ces dernières années, avec la création de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie, l'imposition des majorations familiales de retraite, etc.

**Graphique 7 – Poids du financement de la protection sociale pour trois groupes d'âge (en points de PIB par tête)**



Source : France Stratégie, sur la base des comptes de transferts nationaux

1. Conseil des prélèvements obligatoires (2008), *La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle*, novembre.

Malgré des efforts, les dépenses de protection sociale ont été de plus en plus souvent financées par le déficit ces vingt dernières années. Le solde du compte de la protection sociale, continûment excédentaire entre 1959 et 1991, a été déficitaire 14 années sur 22 entre 1992 et 2013. Entre 1996 et 2015, la caisse d'amortissement de la dette sociale a ainsi repris pour 236 milliards d'euros de dettes sociales cumulées, et en a amorti près de 110 milliards. Les modalités de constitution de cette dette et son mode de remboursement produisent également des transferts en faveur des plus de 65 ans<sup>1</sup>.

### **Des évolutions démographiques qui nécessitent d'importants ajustements**

Il n'y a rien d'anormal à ce que les plus âgés absorbent une part importante des dépenses de protection sociale, puisque les besoins en santé et en revenus de remplacement se manifestent principalement à cet âge et que les retraites sont la contrepartie de cotisations passées. Néanmoins, la générosité de notre système de protection sociale a beaucoup reposé par le passé sur un contexte démographique exceptionnel et plus récemment sur un recours de plus en plus systématique aux déficits. Le vieillissement démographique rend la poursuite de cette tendance non soutenable pour les années à venir. À titre d'illustration, si nous avons aujourd'hui la structure démographique de 2030 tout en conservant, à chaque âge, les dépenses par tête de protection sociale de 2011, il faudrait augmenter immédiatement de 21 % les prélèvements moyens qui la financent, pour ne pas creuser davantage les déficits.

Conscients de cette équation démographique, les gouvernements successifs ont adopté une série de réformes, notamment de notre système de retraite, visant à ralentir la croissance des dépenses ou à augmenter les recettes. Malgré ces mesures, l'évolution projetée des dépenses laisse présager une concentration sur les risques concernant principalement les plus âgés, pour lesquels les dépenses globales devraient continuer à progresser, et une baisse des dépenses orientées vers les jeunes et les personnes d'âge actif.

Ces projections sont en outre soumises à d'importantes incertitudes, en particulier sur la situation macroéconomique. Elles sont en effet construites sur l'hypothèse d'un retour à un rythme de croissance économique proche de celui ayant prévalu avant la crise, soit une croissance de la productivité

1. *Ibid.*

à l'horizon 2030 de 1,5 point par an pour le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFi-PS) et de 1,3 pour la Commission européenne (tableau 3). La tendance à la hausse des dépenses ciblées sur les plus âgés serait aggravée si la croissance était moins soutenue et le chômage plus élevé. Ainsi, dans le scénario macroéconomique le plus pessimiste retenu par le HCFi-PS (taux de chômage de 7 % à partir de 2030, croissance annuelle de la productivité de 1 %), actualisé avec les dernières prévisions du Conseil d'orientation des retraites (COR), les charges des régimes d'assurance sociale seraient supérieures de 0,9 point de PIB en 2030, l'essentiel de l'écart s'expliquant par les dépenses de retraite.

Ces tendances sont d'autant plus préoccupantes que l'augmentation des dépenses globales en direction des plus âgés pourrait s'accompagner d'une dégradation de la situation relative de ces derniers. En particulier, l'érosion du niveau relatif des pensions prévue par le COR à partir de 2025<sup>1</sup> et la croissance des restes à charge pour faire face à la perte d'autonomie<sup>2</sup> pourraient fragiliser fortement les retraités modestes.

**Tableau 3 – Évolution projetée des dépenses publiques  
(en pourcentage du PIB)**

	Commission européenne (2013-2030)	HCFi-PS actualisé (2011-2030)
Retraite	-0,2 %	-0,3 %
Santé	+0,6 %	+1,3 %
Dépendance	+0,2 %	/
Famille	/	-0,4 %
Chômage	-0,2 %	-0,4 %
Éducation	-0,1 %	/

Source : France Stratégie, d'après Commission européenne (2015), *The Ageing Report*, et HCFi-PS (2014), *Rapport sur les perspectives de financement à moyen-long terme des régimes de protection sociale*<sup>3</sup>

1. Conseil d'orientation des retraites (2015), *op. cit.*

2. DREES (2014), « Présentation et analyse des projections de dépenses en faveur des personnes âgées dépendantes à l'horizon 2060 », in HCFi-PS, *Rapport sur les perspectives de financement à moyen-long terme des régimes de protection sociale*, janvier.

3. Prévisions actualisées par France Stratégie pour tenir compte des projections du Conseil d'orientation des retraites intégrant la réforme de 2014.

## LES OPTIONS EN DÉBAT

Au vu d'un ensemble d'indicateurs – accès au travail, au revenu, au logement, couverture du risque de perte de revenu, transferts sociaux –, la situation relative des jeunes apparaît aujourd'hui sensiblement plus défavorable qu'elle ne l'était dans la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle, tandis que la situation relative des générations plus âgées s'est améliorée. Mais leurs sorts sont liés, notamment du point de vue du financement et de la soutenabilité des dépenses sociales.

Il importe de clarifier les causes de ces évolutions avant de s'interroger sur la nécessité d'infléchir les politiques publiques pour opérer un rééquilibrage en faveur des nouvelles générations.

### Clarifier le diagnostic

*Quelles sont les causes de la dégradation de la situation relative des jeunes ?*

La dégradation relative de la situation de la jeunesse s'explique à la fois par des mutations et des chocs économiques (ralentissement de la croissance, crise financière, récession) et par le jeu des politiques publiques, qu'elles concernent la couverture des risques sociaux ou le fonctionnement des marchés du travail, des produits et du logement. Sont à l'œuvre à la fois des tendances de long terme, apparues dès le milieu des années 1970, et des évolutions plus récentes, en partie liées à la crise de 2008, sans que l'on puisse à ce stade se prononcer sur leur caractère conjoncturel ou structurel.

Cette évolution appelle deux interrogations. Premièrement, le modèle social français a-t-il contribué à l'accroissement des inégalités entre les âges ? Plus que d'autres modèles, il tendrait en effet à limiter les inégalités de revenu mais en laissant prospérer des inégalités d'accès à l'emploi, à l'assurance contre la perte de revenu, au logement ou au crédit. Deuxièmement, comment expliquer les arbitrages collectifs défavorables aux jeunes ? Quelle part résulte de choix par défaut, liés à l'inertie d'un modèle social centré sur la couverture de risques concernant principalement les plus âgés ? Et quelle part résulte de décisions collectives en matière de retraites notamment (caractère tardif des réformes, choix de leviers faisant porter le poids de l'ajustement principalement sur les générations suivantes) ? Ces arbitrages peuvent-ils

aussi s'expliquer par un problème de représentation et de prise en compte des intérêts de la jeunesse, lié à la participation électorale et à l'âge des élus et des électeurs<sup>1</sup> ?

### *Quels objectifs pour orienter les politiques ?*

La question de l'équité intergénérationnelle est récurrente dans le débat public depuis la fin des années 1990, sans pour autant qu'un diagnostic clair émerge. Cela tient notamment au fait que nous manquons d'un critère bien établi pour mesurer l'équité entre générations.

Cette équité consiste-t-elle à rapprocher les niveaux de vie des différents groupes d'âge à un moment donné ? Ou bien s'agit-il d'assurer une progression du niveau de vie d'une génération à l'autre, à âge donné ?

L'impact de la protection sociale doit-il se mesurer au regard du montant relatif des transferts vers les différents groupes d'âge ou d'après l'équilibre entre prélèvements et prestations versées par chaque génération sur l'ensemble de sa vie ?

L'approche intergénérationnelle ne doit pas occulter le maintien d'inégalités fortes au sein des classes d'âge. C'est vrai pour les retraités, mais plus encore pour les jeunes, ce qui suscite une autre interrogation : l'effort de rééquilibrage doit-il porter sur les jeunes pris dans leur ensemble ou sur ceux qui sont issus d'un milieu social défavorisé ou sont privés de soutien parental ?

## **Identifier les leviers de réforme**

### *Comment accompagner plus efficacement la jeunesse vers l'âge adulte ?*

Deux grands types d'arbitrage peuvent être mis en discussion. Le premier concerne les domaines d'intervention à privilégier :

- on peut agir prioritairement sur les marchés du travail et du logement : politiques visant à faciliter l'accès des jeunes à l'emploi, au logement, à la formation par une organisation de marchés plus fluide ; mesures de déréglementation, de réduction des rentes et de mobilisation des ressources privées ;

1. Nabli B. et Naves M.-C. (2015), *Reconnaître, valoriser, encourager l'engagement des jeunes*, rapport, France Stratégie, juin.

- ou bien on peut mobiliser les transferts et l'investissement public : politiques de transferts monétaires (RSA, dotations en capital, allocation d'autonomie), investissements sociaux (développement de l'accueil de la petite enfance et des services d'éducation et de formation).

Le second type d'arbitrage concerne le ciblage des politiques à mettre en œuvre : on peut choisir de privilégier des dispositifs ciblés sur les jeunes ou bien viser leur accès aux politiques de droit commun. Il restera à organiser une politique en direction de toute la jeunesse (élévation des niveaux de qualification) et une politique ciblée sur les plus en difficulté (décrocheurs, jeunes sans emploi ni formation).

*Comment articuler investissement dans la jeunesse et prise en charge du vieillissement ?*

Dans l'hypothèse d'un rééquilibrage des transferts publics des âgés vers les jeunes et les actifs, deux leviers peuvent être mobilisés :

- *les dépenses en direction des plus âgés.* Le principal arbitrage concerne les dépenses de retraite, avec deux grandes options qui auraient des effets différenciés selon les générations. Faut-il agir sur le niveau relatif des retraites, ce qui implique d'accélérer ou d'accroître l'érosion du niveau de vie relatif des bénéficiaires ? Ou faut-il plutôt agir sur le nombre de retraités en continuant à retarder l'âge de départ ? Cette seconde option préserve le niveau de vie relatif des retraités mais pèse sur les actifs actuels ;
- *le financement de ces dépenses.* Une plus grande mise à contribution des plus âgés peut passer par une réduction des différences de taxation selon l'âge dans le système actuel sans en modifier la structure. Elle peut aussi passer par une réforme plus profonde visant à transférer le financement des dépenses sociales du travail vers d'autres assiettes détenues par les plus âgés (ensemble des revenus, patrimoine).

Il est également envisageable d'accompagner une réorientation des transferts publics par une action visant à modifier – notamment par la fiscalité – les flux de transferts privés (aides familiales, donations, successions, développement du viager).

Il est enfin possible de chercher à réorienter le modèle social français vers des dépenses permettant d'accroître notre capacité à financer les charges liées au vieillissement : c'est la piste explorée par la stratégie d'investissement social

notamment dans l'éducation-formation et par le « vieillissement actif » qui vise à prolonger la contribution des seniors à la société<sup>1</sup>. Comment dans cette hypothèse concilier des investissements sociaux dont les bénéfices éventuels ne se feront sentir qu'à moyen-long terme avec les dépenses immédiates liées au vieillissement ?

*Marine Boisson-Cohen  
Pierre-Yves Cusset*

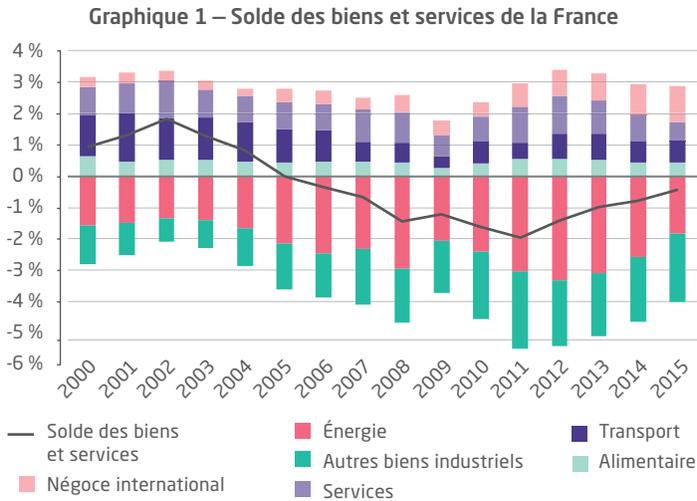
1. Palier B. (2014), *La stratégie d'investissement social*, Étude du Conseil économique, social et environnemental.



# 10

## COMPÉTITIVITÉ : QUE RESTE-T-IL À FAIRE ?

Tout au long de la décennie 2000, la compétitivité de la France s'est dégradée, avec pour conséquences l'accumulation de déficits extérieurs et une augmentation de l'endettement extérieur net (graphique 1). Son redressement a été porté au premier rang des objectifs de la politique économique.



Source : France Stratégie d'après les données Douanes, Banque de France et Insee

Des mesures d'ampleur ont été mises en œuvre en son nom, notamment le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et le Pacte de responsabilité.

Un rééquilibrage s'observe : nos parts de marché se sont stabilisées, le déficit commercial a diminué, l'écart de compétitivité-coût avec l'Allemagne, principal concurrent sur les marchés tiers, s'est réduit, et les entreprises reconstituent leurs marges. Pour autant, il n'est pas possible de dire que notre problème de compétitivité est désormais derrière nous.

D'abord parce que le rétablissement des coûts salariaux relatifs est à confirmer. Des progrès ont été réalisés, grâce à nos propres efforts et à la hausse des salaires en Allemagne. Mais cette hausse pourrait n'être que temporaire, tandis que l'Espagne et l'Italie se sont engagées dans des politiques de compression salariale.

Le secteur exportateur continue de souffrir d'un coût élevé des intrants non salariaux, en particulier des prix de l'immobilier et des services aux entreprises.

Les dysfonctionnements de la régulation salariale au sein de la zone euro n'ont pas été résolus, bien qu'ils aient été l'une des origines de la crise. Rien n'assure que les évolutions nominales des différents pays soient en cohérence avec leurs compétitivités relatives.

Enfin, la compétitivité hors prix des entreprises est insuffisante. Plusieurs problèmes freinent ses progrès : un déficit de compétences dans la population active, les déficiences du management des entreprises, la trop faible diffusion du numérique au sein du tissu productif, la complexité d'un cadre réglementaire insuffisamment propice au développement des jeunes entreprises innovantes.

Les prochaines années vont continuer d'être marquées par l'impératif de compétitivité. En particulier, les enjeux d'innovation et de qualité seront décisifs dans le contexte de la transition numérique.

## **FACE À LA CONCURRENCE INTERNATIONALE : UN REDRESSEMENT À AMPLIFIER**

En 2011, la France a enregistré le solde commercial le plus déficitaire de son histoire et tous les indicateurs de sa compétitivité étaient au plus bas. Cette évolution a été infléchie depuis sans pour autant donner lieu à un redressement complet. Malgré un net redressement, le solde des biens et services français, tel qu'estimé par la Banque de France, reste déficitaire à 9,4 milliards d'euros, soit

## La compétitivité, comment l'appréhender ?

La compétitivité est la capacité d'une économie à générer de façon durable un revenu et un niveau d'emploi élevés face à la concurrence internationale. Elle concerne au premier chef les entreprises qui produisent des biens et des services échangeables mais elle est également influencée par la performance des entreprises des secteurs abrités et par l'efficacité de la sphère publique. Elle ne peut être dissociée de l'attractivité, c'est-à-dire de la capacité du pays à attirer des activités productives sur son territoire.

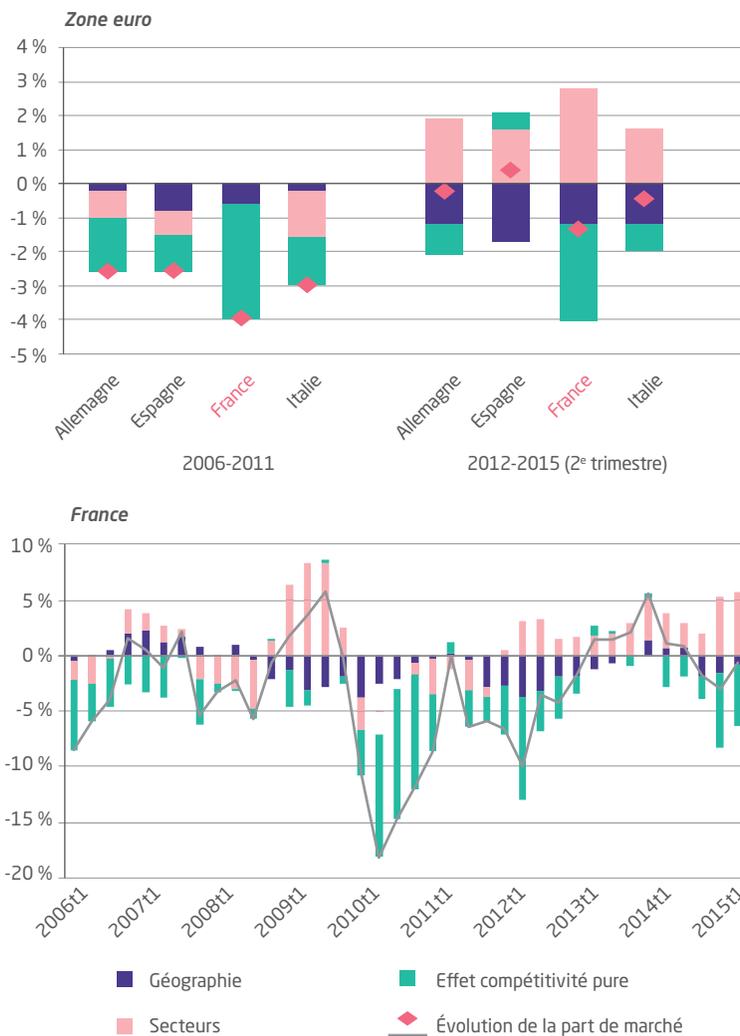
La compétitivité peut se mesurer à travers deux dimensions, le prix et la qualité du bien ou du service échangé :

- la *compétitivité-prix* mesure l'écart de prix relatif avec les concurrents étrangers pour un bien ou un service à caractéristiques identiques. Elle est directement influencée par les coûts de production, mais aussi par le taux de marge des entreprises et le taux de change ;
- la *compétitivité hors prix* ou *compétitivité-qualité* mesure la capacité des pays à vendre, à des prix plus élevés que ceux de la concurrence, des produits rendus suffisamment attractifs pour les consommateurs par leurs qualités propres (innovation, design, marketing).

La *compétitivité-coût* résulte quant à elle de l'écart entre les coûts de production des entreprises nationales et ceux de leurs concurrents étrangers. Ces coûts de production incluent notamment les salaires dans le secteur exportateur mais aussi le coût du capital et de l'ensemble des biens utilisés dans le processus de production, appelés « intrants ». Ces derniers incluent notamment le coût des consommations intermédiaires domestiques (donc les salaires du secteur abrité) ou importés, le coût de l'immobilier, de l'énergie et de la fiscalité. La compétitivité-coût est le déterminant essentiel de la compétitivité-prix.

Sur la décennie 2000, la France a connu une longue période de détérioration de sa compétitivité – autant dans sa dimension prix que hors prix –, surtout vis-à-vis de l'Allemagne, principal concurrent sur les marchés internationaux. Cette détérioration relative s'explique en grande partie par les évolutions exceptionnelles du côté allemand où les exportateurs ont bénéficié d'une forte compression de leurs coûts relatifs et ont su mener une politique de montée en gamme de leur production. Elle a aussi pour origine le relatif dynamisme en France du coût du travail et des intrants non salariaux ainsi qu'une détérioration de la compétitivité hors prix.

Graphique 2 – Évolution des parts de marché à l'exportation (en pourcentage)



Note : la décomposition permet d'isoler l'évolution de la part de marché mondiale qui est due à la spécialisation sectorielle et géographique du pays considéré. Le terme de compétitivité pure s'interprète comme répondant à la question suivante : « quelle aurait été la variation des exportations d'un pays si la structure géographique et sectorielle de ses exportations avait été identique à celle de ses concurrents ? ». Voir Gaulier G., Santoni G., Taglioni D. et Zignago S. (2013), « In the wake of the global crisis: Evidence from a new quarterly database of export competitiveness », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 6733.

Source : *Measuring Export Competitiveness*, database, Banque mondiale

0,9 % du PIB en 2015 (graphique 1). Hors énergie, la balance des échanges de biens et celle des échanges de services ont continué à se dégrader en 2015<sup>1</sup>.

Jusqu'en 2014, l'amélioration du solde commercial ne s'est pas traduite par une résorption du déficit courant en raison d'une dégradation du solde des revenus (salaires, dividendes, intérêts). L'année 2015 aurait dû voir le retour de la balance courante à l'équilibre après dix ans de déficit. Au total cependant, la France accuse un endettement extérieur net de l'ordre de 20 % du PIB.

Si nos parts de marché à l'exportation, qui s'étaient fortement dégradées au cours de la décennie 2000, se sont à peu près stabilisées depuis 2012, elles évoluent toujours de manière plus favorable chez nos partenaires. Leur amélioration vient essentiellement d'une reprise de la demande mondiale plutôt que de gains de compétitivité pure. Cette mauvaise performance ne résulte pas d'une spécialisation en termes de marchés de destination ou de produits exportés mais bien d'une moindre compétitivité (graphique 2). Ces évolutions sont confirmées par une croissance plus faible des exportations françaises par rapport à celles de l'Allemagne, de l'Italie et de l'Espagne.

Enfin, l'attractivité de la France en matière d'investissements étrangers, si elle reste l'une des plus élevées en Europe, se dégrade par rapport à celle de l'Allemagne ou du Royaume-Uni<sup>2</sup>. Elle souffre notamment d'une perception négative des investisseurs étrangers sur un certain nombre de facteurs : le coût du travail, la complexité administrative et fiscale, la conflictualité du dialogue social et la rigidité du temps du travail.

## UN DÉFICIT DE COMPÉTITIVITÉ-PRIX QUI SE RÉDUIT MAIS N'EST PAS RÉSORBÉ

Après dix ans de modération, les salaires sont redevenus dynamiques en Allemagne, principal concurrent, avec 2,6 % de hausse nominale annuelle

1. En 2015, la facture énergétique a reculé de près de 15 milliards d'euros (-27 %) avec la chute du prix du baril de Brent de 36 % en moyenne annuelle. De son côté, la balance des services reste positive malgré une diminution des recettes touristiques et une hausse des importations de services de R & D et de redevances de propriété intellectuelle. Voir « Dossier du commerce extérieur 2015 », secrétariat d'État chargé du Commerce extérieur, de la Promotion du tourisme et des Français de l'étranger.

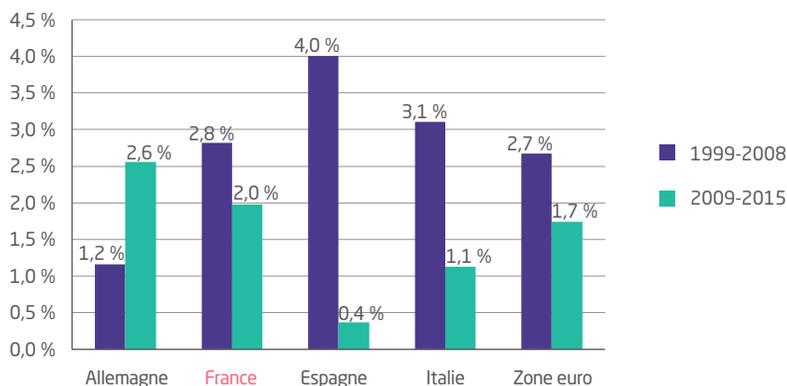
2. Voir « Tableau de bord de l'attractivité de la France 2015 », Business France.

moyenne du salaire brut moyen depuis 2009 contre 1,2 % par an sur la décennie 2000 (graphique 3). À l'inverse, en France, la hausse des salaires nominaux a ralenti pour atteindre 1,5 % en 2014 contre 2,8 % par an en moyenne durant la décennie 2000.

À partir de 2010, et avec encore plus de vigueur depuis mi-2014, le taux de change de l'euro s'est déprécié de 20 % face au dollar et de 5 % pour la France, en termes effectifs (c'est-à-dire par rapport à un panier de monnaies représentatif du commerce extérieur de la France). Cette dépréciation a permis de rendre plus attractifs les biens et services français par rapport à ceux des concurrents hors zone euro.

Équivalent à une baisse des cotisations sociales de l'ordre de 4 % de la masse salariale<sup>1</sup>, le CICE est en outre venu renforcer la compétitivité des entreprises françaises, notamment en leur permettant de reconstituer leurs marges qui s'étaient fortement dégradées<sup>2</sup>. À cela s'est ajouté le Pacte de responsabilité dont 10 milliards d'euros correspondent à des baisses de cotisations sociales, portant la baisse du coût du travail à 6 %.

**Graphique 3 – Croissance annuelle moyenne des salaires bruts nominaux**



Note : salaire moyen par tête nominal.

Source : France Stratégie, d'après la base de données AMECO (Commission européenne)

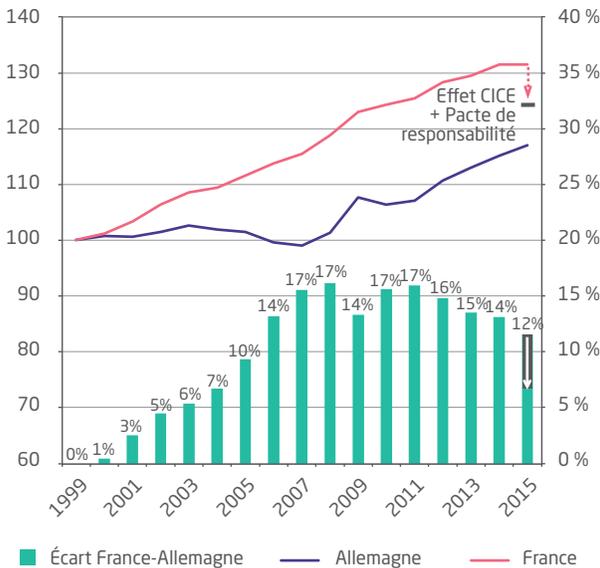
1. Estimation réalisée à partir d'un taux de CICE de 6 % sur les salaires inférieurs à 2,5 SMIC appliqué sur l'assiette salariale déclarée aux URSSAF en 2014.

2. Le taux de marge des entreprises du secteur manufacturier hors énergie a baissé de plus de 5 points entre 2000 et 2010 et s'est redressé depuis début 2015.

Si ces évolutions ont permis de résorber une partie de la détérioration de la compétitivité-prix, deux points restent préoccupants.

Premièrement, au sein de la zone euro, la France fait face à des évolutions toujours contrastées de ses principaux partenaires. Vis-à-vis de l'Allemagne, si on prend comme point de référence l'année 1999 – dernière date à laquelle les comptes courants français et allemand étaient tous deux proches de l'équilibre, avant de diverger – l'écart de compétitivité-coût s'est fortement réduit pour atteindre 6 points contre 17 à son pic en 2007 (graphique 4)<sup>1</sup>. Cette résorption s'explique en grande partie par l'augmentation des coûts salariaux unitaires dans le secteur abrité allemand depuis 2008 et par la baisse du coût du travail permise par le CICE et le Pacte de responsabilité.

**Graphique 4 – Coût salarial unitaire nominal, France et Allemagne**



Note : coût salarial unitaire nominal pour l'ensemble de l'économie.

Source : France Stratégie, d'après la base de données AMECO (Commission européenne)

1. D'autres mesures comme le calcul de taux de change d'équilibre interne à la zone euro, reposant directement sur les évolutions du compte courant, indiquent une quasi-stagnation des écarts de prix relatifs entre la France et l'Allemagne, dont la résorption assurerait l'équilibre externe de chaque économie. Voir *Give Recovery a Chance*, rapport 2016 de l'IGS, chapitre 3.

Il n'est cependant pas sûr que la dynamique récente se maintienne. En Allemagne notamment, l'arrivée massive des réfugiés pourrait compromettre les futures revalorisations du salaire minimum et donc les évolutions à la hausse des coûts salariaux. À l'inverse, l'Espagne et l'Italie se sont engagées depuis la crise dans une compression salariale nettement plus vigoureuse qu'en France. Cette concurrence exacerbée ne peut être ignorée. Si elle perdurait, elle pourrait lourdement remettre en question les résultats des efforts récents de la France.

Ces évolutions contrastées rappellent combien les divergences de compétitivité-coût au sein d'une zone monétaire sont problématiques. Elles posent aussi la question de la norme d'évolution des salaires en zone euro : sur la période antérieure à la crise, tant la modération salariale observée en Allemagne que l'inflation excessive des rémunérations dans le sud de la zone euro ont contribué à l'accumulation des déséquilibres.

La question de la résorption des déséquilibres passés se pose avec une acuité particulière au sein d'une zone euro où coexistent de très forts excédents courants (Pays-Bas, Allemagne) et une majorité de situations voisines de l'équilibre. L'impuissance de la zone euro à corriger ces déséquilibres, en dépit de l'existence d'une procédure dédiée à cet objectif, est un motif d'inquiétude. C'est d'autant plus vrai dans un contexte où l'ajustement intervient essentiellement par la compression des coûts salariaux des pays du sud, sans baisse du surplus d'épargne allemand. Cela contribue au déficit de la demande agrégée et aux pressions désinflationnistes.

Le deuxième sujet de préoccupation, ce sont sur les dynamiques qui régissent les coûts de production français.

En termes de négociations salariales<sup>1</sup>, alors qu'avant la crise financière l'évolution des salaires réels était en phase avec celle de la productivité, elle a été plus dynamique que la productivité au moment du choc de 2008-2009, sans véritablement corriger ce décalage en niveau par la suite. En outre, depuis le début des années 2000, la France connaît une faible réactivité des salaires au taux de chômage, comme le traduit l'aplatissement assez important de la courbe de Phillips : le mécanisme correcteur par les salaires lorsque la compétitivité se dégrade fonctionne désormais moins bien.

1. Ce chapitre est publié alors qu'une réforme du dialogue social et donc du mode de négociation des salaires est en cours de discussion.

La compétitivité ne s'apprécie pas seulement par le niveau relatif des coûts salariaux mais aussi par le prix relatif des biens et services échangés par rapport à ceux qui ne le sont pas. Une économie compétitive est celle qui assure une rémunération relative élevée au travail et au capital qui s'engagent dans la production de biens et services exportables. En comparaison de l'Allemagne, le secteur exportateur français souffre du prix élevé d'intrants non salariaux comme l'immobilier ou de celui des biens et services produits par certains segments du secteur abrité. Ces derniers s'expliquent par différents facteurs : un coût du travail élevé porté par le niveau du salaire minimum dans un secteur intensif en travail peu qualifié<sup>1</sup>, une efficacité insuffisante des entreprises et un manque de concurrence notamment dans certaines professions réglementées qui sont utilisées comme intrants par le secteur exposé. Le niveau trop élevé du prix relatif des biens et services du secteur abrité handicape le complet redressement de la compétitivité-prix.

Enfin, alors que les prix de l'énergie seront désormais en grande partie déterminés par la fiscalité des émissions carbone et les objectifs de réduction d'émissions de CO<sub>2</sub>, la bonne application des engagements internationaux par toutes les parties va devenir un élément essentiel de la compétitivité-prix relative.

## **L'ENJEU PRINCIPAL : RENFORCER LA COMPÉTITIVITÉ HORS PRIX**

À moyen terme, c'est avant tout la dimension hors prix de la compétitivité qui détermine l'évolution des parts de marché et le dynamisme de l'économie. Ceci est d'autant plus vrai que la concurrence exercée par les économies émergentes va s'accroître car elles vont poursuivre leur montée en gamme.

Les études convergent sur le fait que la compétitivité hors prix de la France se situe dans une position médiane au sein des économies avancées, notamment très sensiblement en deçà de l'Allemagne, leader mondial de ce point de vue dans de nombreux secteurs. Dans une note rédigée pour le Conseil d'analyse économique, Bas *et al.* placent la France au 7<sup>e</sup> rang des pays de l'OCDE

1. Chagny O. et Lainé F. (2015), « Comment se comparent les salaires entre la France et l'Allemagne ? », *La Note d'analyse*, n° 33, août.

pour la compétitivité hors prix<sup>1</sup>. Sur 102 secteurs analysés, la France classe 55 secteurs dans le top 10 de l'OCDE en termes de qualité. L'Allemagne avec 85 secteurs est loin devant, mais l'Italie, la Suisse, les Pays-Bas et le Royaume-Uni sont aussi mieux placés (entre 57 et 65 secteurs).

Plus inquiétant, ces études montrent un décrochage depuis 2008 de la compétitivité hors prix française, avec un recul dans plusieurs secteurs comme les appareils de distribution électrique, le vin, les pièces détachées automobile et l'ameublement. Si des secteurs comme l'aéronautique, certains segments de la pharmacie ou des services, les cosmétiques, les boissons alcoolisées et la maroquinerie ont su monter en gamme, construire une image de marque et s'imposer parmi les leaders mondiaux de leurs domaines respectifs, ils constituent cependant une part insuffisante des exportations totales. Comment expliquer la médiocre performance qualité des exportations françaises ces quinze dernières années ?

La dimension hors prix de la compétitivité, qui se confond en grande partie avec la capacité de l'économie française à générer des gains de productivité<sup>2</sup>, souffre d'un certain nombre de déficiences préoccupantes.

## Qualification et compétences de la population active

La population active française accuse, par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, un déficit systématique sur les différents indicateurs des compétences requises dans un cadre professionnel (graphique 5)<sup>3</sup>. D'où provient ce déficit ?

D'une part, la massification scolaire s'est faite avec retard en France : les cohortes les plus âgées actuellement sur le marché du travail accusent donc un retard conséquent en matière de formation initiale, retard qui continue à peser sur les qualifications moyennes de la population active.

D'autre part, et cela est beaucoup plus inquiétant, l'enquête PISA, qui évalue les compétences des élèves dans l'enseignement secondaire, comme l'enquête

1. Bas M., Fontagné L., Martin P. et Mayer T. (2015), « À la recherche des parts de marché perdues », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 23, mai.

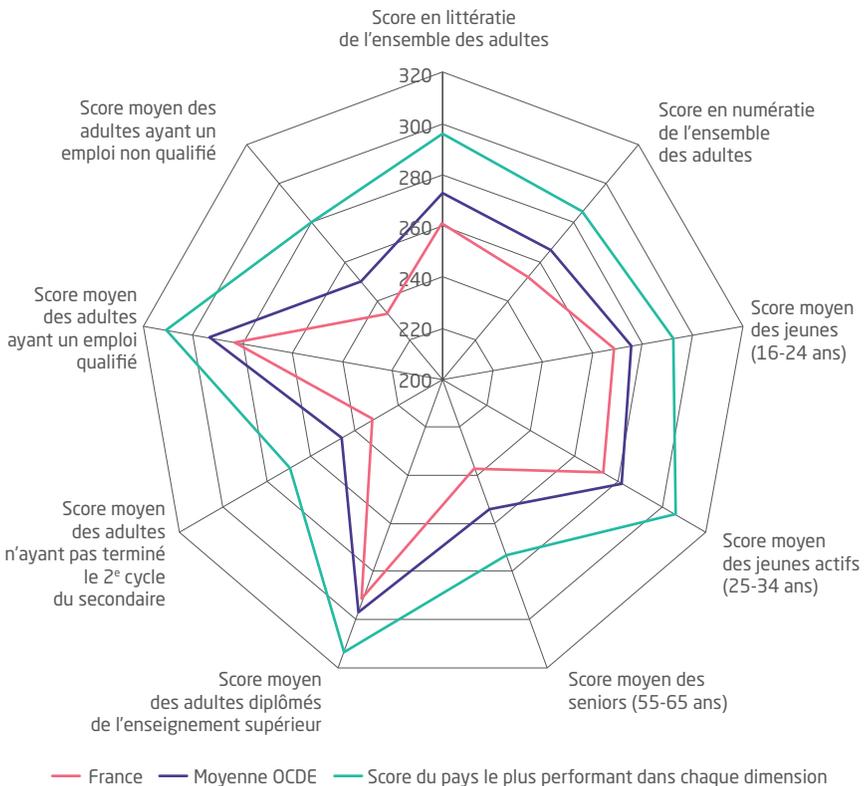
2. Sode A. (2016), « Comprendre le ralentissement de la productivité en France », *La Note d'analyse*, n° 38, janvier.

3. Sans que cela remette en cause la validité de ses résultats, l'enquête PIAAC continue de faire l'objet de discussions notamment sur la comparabilité internationale des scores estimés. Voir Insee Analyses (2013), « Mesurer les compétences des adultes : comparaison de deux enquêtes ».

PIAAC, qui mesure les compétences des actifs, révèlent les mauvaises performances du système de formation initiale français. L'enquête PISA montre que le niveau moyen des élèves français du secondaire se situe dans la moyenne du classement de l'OCDE et surtout que notre système scolaire nourrit plus qu'ailleurs les inégalités, avec à la clé un fort déterminisme social.

L'enquête PIAAC, qui permet de regarder le niveau des compétences des jeunes actifs récemment sortis du système scolaire, montre que les difficultés identifiées par l'enquête PISA au niveau du secondaire ne sont pas réglées au moment de l'entrée sur le marché du travail. Le niveau de compétence des 25-34 ans est en dessous de la moyenne des pays participant à l'enquête et l'écart de compétence selon l'origine sociale est plus important que dans les

**Graphique 5 – Compétences de la population active en lecture et calcul**



Source : France Stratégie, d'après l'enquête PIAAC de l'OCDE

autres pays<sup>1</sup>. Ceci indique l'incapacité des dernières années du secondaire et de l'enseignement post-secondaire (professionnel ou supérieur) à effacer le retard que certains élèves ont accumulé lors de la première partie de la scolarité, et ceci malgré la hausse importante du niveau moyen d'études.

Les enquêtes de l'OCDE révèlent également une obsolescence rapide des compétences acquises par les Français lors de leur formation initiale. Cette déqualification, une fois entré dans la vie active, met en évidence un problème d'accès à la formation continue. Cette dernière bénéficie peu aux personnes dont les besoins sont les plus importants : en 2013, 36 % de la population active adulte française a suivi une formation contre 50 % en moyenne dans l'OCDE et 70 % dans les pays nordiques. Alors que 56 % des diplômés de l'enseignement supérieur participent à des formations, cette proportion n'est que de 17 % chez les personnes qui n'ont atteint que le deuxième cycle.

## Pratiques organisationnelles dans les entreprises

La littérature récente sur la productivité montre qu'une part substantielle des écarts de productivité entre pays ou entre entreprises s'explique par la qualité du management et des pratiques organisationnelles<sup>2</sup>. Plusieurs dimensions d'un management efficace sont généralement mises en avant : la capacité à évaluer et à superviser la performance ainsi qu'à améliorer les procédés existants ; la capacité à fixer des objectifs adéquats, à les respecter et à modifier la stratégie en cas d'incohérence entre objectifs et résultats ; la capacité à décentraliser le processus de décision, à autonomiser les salariés et à les faire travailler en équipe ; la capacité à utiliser au mieux les ressources humaines en mettant en place des systèmes d'incitation à la performance et de promotion des talents.

Les enquêtes sur la qualité du management et des pratiques organisationnelles au sein des entreprises révèlent un déficit important de la France dans ce domaine. L'indicateur synthétique du World Management Survey place la France assez loin des économies anglo-saxonnes, de l'Allemagne ou des économies nordiques<sup>3</sup>.

1. Voir la note France de l'OCDE pour l'enquête PIAAC.

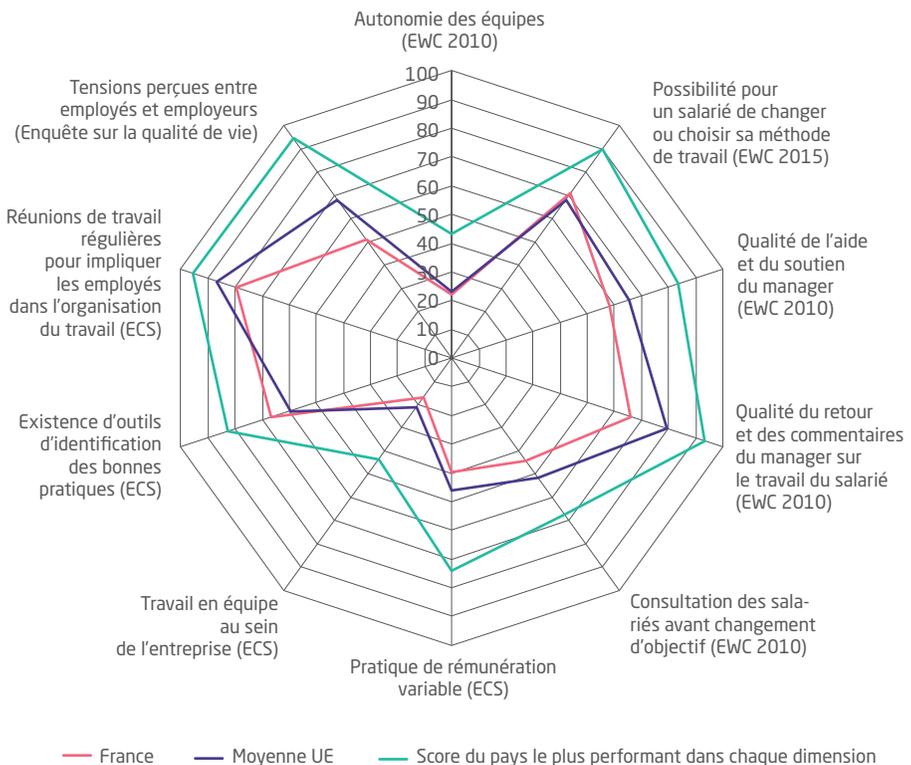
2. Bloom N., Renata Lemos R., Sadun D. et Van Reenen J. (2014), « The new empirical economics of management », *CEP Occasional Paper*, n° 41.

3. Le World Management Survey est un projet collaboratif qui regroupe des chercheurs de la London School of Economics, des universités Stanford, Harvard Business School, Oxford et Cambridge. Il étudie les pratiques de management dans l'industrie à partir d'enquêtes faites auprès des managers de 20 000 entreprises dans 35 pays. Voir le site [www.worldmanagementsurvey.com](http://www.worldmanagementsurvey.com).

Encore plus alarmant, les enquêtes conduites au niveau européen par Eurofund aussi bien auprès du management des entreprises que des salariés révèlent un retard important de la France dans toutes les dimensions identifiées comme influençant positivement la qualité du management (autonomie des salariés, encadrement des managers, organisation du travail, etc.) (graphique 6).

Cette faiblesse serait directement liée au déficit de compétences de la population active et au moindre renouvellement de notre tissu productif. En effet, les bonnes pratiques managériales sont corrélées à la qualité du capital humain

**Graphique 6 – Qualité du management en France et dans l'Union européenne**



Note : le score sur chacune des dimensions du graphique correspond à la part des personnes ayant répondu à la question correspondante pour une certaine catégorie de réponses.

Source : France Stratégie, d'après l'Enquête sur les conditions de travail (EWC), l'Enquête sur les entreprises (ECS) et l'Enquête sur la qualité de vie d'Eurofund

et à l'intensité de la concurrence sur le marché des biens et services. Des facteurs d'ordre culturel semblent également à l'origine de la rigidité de nos structures hiérarchiques : les enquêtes internationales montrent clairement que les Français entretiennent un plus fort niveau de défiance envers la plupart de leurs institutions et en particulier envers l'entreprise<sup>1</sup>. Cette mauvaise qualité des relations sociales et cette incapacité à se faire confiance limitent fortement les possibilités de coopération et donc la mise en œuvre de meilleures pratiques managériales. Enfin, la littérature met en évidence que la qualité du management est supérieure dans les entreprises dont la structure actionnariale est diversifiée ou qui sont dirigées par des PDG indépendants du propriétaire historique<sup>2</sup>. Or, dans les comparaisons internationales, la France ressort comme un pays où le degré de contrôle familial des entreprises reste très important<sup>3</sup>.

### **Dynamisme du tissu productif et entreprises exportatrices**

Le dynamisme du tissu productif et l'intensité du processus de destruction-créatrice ne permettent pas de faire émerger suffisamment d'entreprises capables d'exporter et de rivaliser avec la concurrence internationale (graphique 7). En particulier, les entreprises les plus productives ne sont pas celles qui grandissent le plus – en embauchant et en attirant des capitaux – alors que de nombreuses entreprises trop peu productives restent en place.

Les économistes parle d'« efficacité allocative » pour désigner la capacité d'une économie à allouer ses facteurs de production de manière à ce que les entreprises les plus productives grossissent en attirant capitaux et travailleurs, tandis que les moins productives se réduisent, voire disparaissent. Cette efficacité allocative, semble trop faible en France. Selon des travaux récents conduits par l'OCDE, elle est assez largement en dessous de celle des États-Unis, de l'Allemagne, de la Suède ou de la Finlande<sup>4</sup>. En dynamique, Fontagné

1. Algan Y., Cahuc P. et Zylberberg A. (2012), *La Fabrique de la défiance*, Paris, Albin Michel.

2. Bloom N., Sadun R. et Van Reenen J. (2015), « Do private equity owned firms have better management practices? », *The American Economic Review*, vol. 105(5), mai.

3. Mueller H. et Philippon T. (2006), « Family firms, paternalism, and labor relations », *NBER Working Papers*, n° 12739, novembre.

4. À partir des données d'entreprise de la base ORBIS, l'OCDE a construit un indicateur d'efficacité allocative qui mesure le degré de corrélation entre la taille des entreprises (en nombre d'employés) et le niveau de leur productivité.

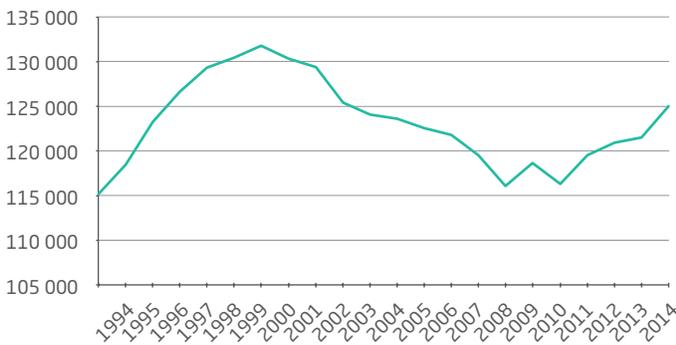
et Santoni<sup>1</sup> indiquent que l'allocation du facteur travail entre les entreprises du secteur manufacturier serait même moins efficiente en 2008 qu'elle ne l'était au début des années 2000.

Cela se matérialise notamment par un déficit d'entreprises exportatrices. Sur plus de trois millions d'entreprises en France, seules 125 000 exportent des marchandises (graphique 7). En comparaison, l'Italie en compte le double et l'Allemagne près du triple.

Le principal point faible de la France est le nombre insuffisant d'entreprises de taille intermédiaire<sup>2</sup> (ETI) : la France en compte 4 600, soit deux fois moins que l'Allemagne qui en recense 10 000, quand le Royaume-Uni en totalise 8 000.

Enfin, l'innovation est un facteur important du renouvellement du tissu productif et de la capacité à gagner des parts de marché à l'exportation<sup>3</sup>. Si la France s'est dotée d'une politique d'innovation ambitieuse, et si certaines industries sont des leaders mondiaux dans leurs domaines, les classements internationaux sur l'innovation révèlent un positionnement intermédiaire qui place le pays derrière les leaders comme l'Allemagne ou la Suède<sup>4</sup>.

**Graphique 7 – Nombre d'entreprises françaises exportatrices**



Source : Douanes

1. Fontagné L. et Santoni G. (2015), « Firm level allocative inefficiency: Evidence from France », *CEPII Working Paper*, n° 2015-12, juillet.

2. Les entreprises de taille intermédiaire sont celles qui emploient moins de 5 000 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 1,5 milliard d'euros pour un total de bilan annuel inférieur à 2 milliards d'euros.

3. Voir France Stratégie (2016), *Quinze ans de politique d'innovation en France*, rapport de la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation présidée par Jean Pisani-Ferry, janvier.

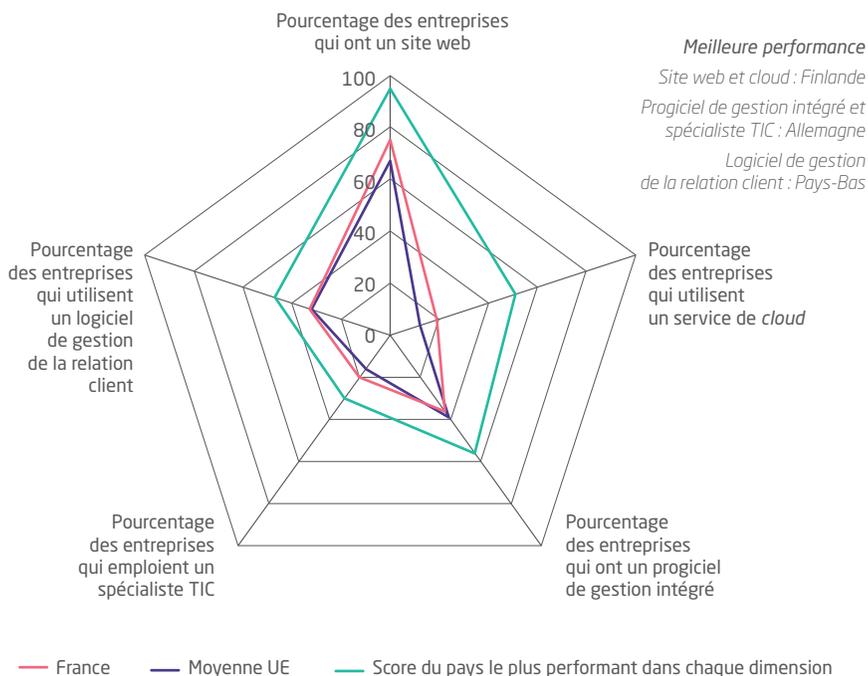
4. Voir par exemple « European Innovation Scoreboard », Commission européenne.

## Diffusion du numérique dans les entreprises françaises

Les entreprises françaises n'ont pas encore adopté assez largement les technologies numériques (graphique 8) alors que celles-ci sont devenues un déterminant essentiel des gains de productivité, de l'innovation et donc de la compétitivité. Cela est d'autant plus dommageable que « l'industrie 4.0 » va profondément bouleverser l'ensemble des modes de production à partir d'une utilisation plus intensive de ces outils numériques.

La moindre diffusion du numérique dans l'économie française pourrait s'expliquer, là encore, par le déficit de compétences de la population active et par la faiblesse du management : pour investir dans les nouvelles technologies, les entreprises ont besoin d'une main-d'œuvre capable de s'adapter et de maîtriser ces nouveaux outils ainsi que d'un encadrement disposé

Graphique 8 – Diffusion du numérique dans les entreprises françaises en 2015



Source : France Stratégie, d'après Eurostat (entreprises de plus de 10 salariés)

à s'appuyer sur ces outils pour améliorer la performance<sup>1</sup>. L'environnement réglementaire, dont le degré de concurrence, joue également un rôle essentiel dans la diffusion du numérique<sup>2</sup>.

## LES OPTIONS EN DÉBAT

Ces divers constats conduisent à retenir trois grands axes pour affermir les fondements de la compétitivité de l'économie française.

### Consolider la compétitivité-prix au niveau national

- Doit-on envisager une révision des mécanismes qui participent à la formation des salaires ? Faut-il notamment décentraliser davantage la négociation salariale au niveau de l'entreprise, en sorte de mieux tenir compte des écarts de productivité entre les entreprises ? Par ailleurs, la revalorisation annuelle du SMIC doit-elle mieux tenir compte de la productivité moyenne et de la situation du marché du travail, voire des évolutions de coûts salariaux chez nos concurrents ?
- La politique de baisse du coût du travail *via* celle des cotisations sociales a-t-elle atteint ses limites ? Faut-il l'amplifier et continuer à cibler les bas salaires, ou au contraire la recalibrer pour cibler les salaires moyens ou élevés ? Faut-il aller plus loin et modifier le financement de la protection sociale pour en faire reposer une plus grande part sur d'autres facteurs que le travail ? Comment simplifier les nombreux dispositifs d'aide dont la complexité constitue un frein pour les entreprises et les investisseurs étrangers ?
- Comment rééquilibrer les prix relatifs entre secteurs directement exposés à la concurrence internationale (industrie, agriculture, services internationalisés) et secteurs abrités (autres services, immobilier) ? Faut-il poursuivre l'accroissement de la concurrence et la libéralisation dans certains secteurs abrités et professions réglementées ?

1. Haller S.A. et Siedschlag I. (2011), « Determinants of ICT adoption: Evidence from firm-level data », *Applied Economics*, vol. 43(26).

2. Voir le chapitre « Tirer parti de la révolution numérique ».

## Coordonner les politiques de compétitivité-coût au sein de la zone euro

- Selon quels principes et pour quels objectifs doit-on, en zone euro, envisager la coordination de la formation des prix et des salaires ?
- Faut-il créer des Conseils de compétitivité comme le recommande le rapport des cinq présidents de l'Union européenne<sup>1</sup> ?
- Peut-on coordonner les politiques du salaire minimum ?
- Que peut-on attendre d'une harmonisation fiscale et sociale au niveau de l'Union européenne ou de la zone euro ?

## Renforcer la compétitivité hors prix à travers une modernisation du tissu productif, sans doute la priorité pour la décennie qui vient

- Comment favoriser la montée en gamme de la production et améliorer le couple qualité/prix ?
- Comment renforcer l'attractivité du territoire pour les centres de production et de création de valeur ?
- Comment améliorer les performances en matière d'éducation et de formation tout au long de la vie ? Quelles réformes mener en termes de formation des enseignants, d'organisation du travail à l'école et à l'université, d'autonomie, de sélection et d'orientation des élèves ?
- Comment rendre plus accessible la formation professionnelle, notamment aux moins qualifiés ? Comment s'assurer de la qualité de l'offre de formation ? Faut-il créer un mécanisme de certification indépendante des formations ?
- Comment favoriser la diffusion dans les entreprises des méthodes modernes de management ?
- Comment accroître la diffusion des nouvelles technologies et des biens immatériels au sein du tissu productif français ? Est-ce un problème d'infrastructure publique, de manque de formation, de manque de concurrence ?
- Comment favoriser l'innovation des entreprises et leur montée en gamme ? Quelle évaluation de nos divers dispositifs d'aide à l'innovation et notamment du Crédit d'impôt recherche ?

Vincent Aussilloux  
Arthur Sode

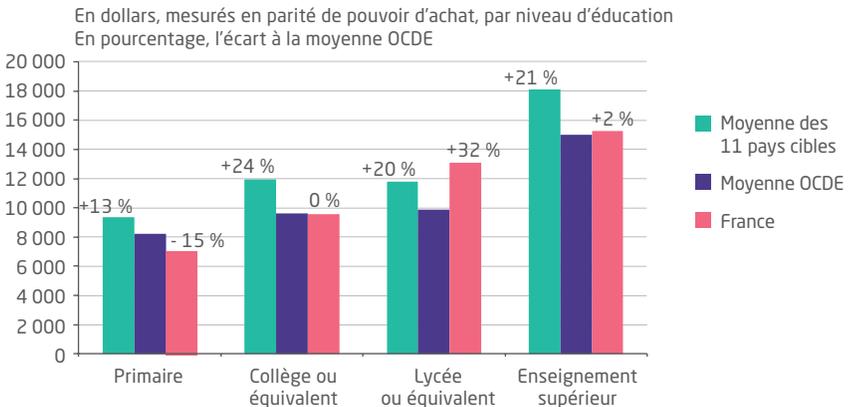
1. Junker J.-C. (coord.), Tusk D., Dijsselbloem J., Draghi M. et Schulz M. (2015), *Compléter l'Union économie et monétaire européenne*, Commission européenne, juin.

# 11

## QUELLES PRIORITÉS ÉDUCATIVES ?

Avec une forte tendance à reproduire les inégalités sociales et avec des performances globales qui ne dépassent pas celles de la moyenne des pays de l'OCDE, le système éducatif français ne parvient aujourd'hui ni à tenir la promesse républicaine d'égalité et d'émancipation, ni à doter tous les jeunes des

**Graphique 1 – Dépenses annuelles des établissements d'enseignement par élève/étudiant en 2012**



Note : les onze pays cibles (de l'OCDE) sont ceux qui, comparables à la France, font mieux qu'elle à la fois sur le résultat moyen en culture mathématique et sur l'impact des inégalités sociales dans les tests PISA 2012 : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Finlande, Irlande, Japon, Pays-Bas et Suisse.

Source : France Stratégie, d'après *Regards sur l'éducation 2015* (OCDE)

compétences nécessaires pour maintenir notre niveau de vie dans un contexte de compétition économique aiguisée.

La France doit impérativement se fixer, pour les dix prochaines années, des objectifs ambitieux, tant pour améliorer ses résultats d'ensemble que pour réduire les déterminismes sociaux. Il convient pour cela d'agir à la fois sur la définition des objectifs assignés à l'École ; sur l'effort financier de la nation en faveur de l'éducation – de la petite enfance à l'enseignement supérieur – et sur sa répartition ; sur les enseignements dispensés à chaque niveau et enfin sur l'organisation du système éducatif.

La France investit moins dans l'éducation que les pays les plus performants sur les deux aspects (niveau global et équité sociale). C'est vrai notamment en ce qui concerne la scolarité primaire et préprimaire, mais cela se vérifie aussi au niveau du supérieur (graphique 1).

Un effort financier supplémentaire pour l'éducation ne saurait cependant améliorer nos résultats si on laisse inchangés les contenus et les modalités de l'enseignement, tout comme l'organisation et la gouvernance du système éducatif. Les enseignements tels qu'ils sont dispensés aujourd'hui préparent mal de nombreux élèves aux études supérieures et à l'insertion professionnelle, et ne contribuent qu'imparfaitement à leur donner les outils nécessaires à l'exercice d'une citoyenneté active. Quant au système éducatif, il se caractérise par une grande complexité et une faible efficacité dans l'articulation des différents niveaux de responsabilité.

Enfin, le numérique est porteur de transformations profondes du monde de l'éducation, qu'il s'agisse des savoirs, des méthodes d'enseignement ou des organisations. Les innovations qu'il peut apporter doivent faire l'objet d'expérimentations et d'évaluations rigoureuses pour en tirer le meilleur parti.

## **UN IMPÉRATIF : MIEUX FORMER TOUS LES JEUNES**

Les attentes à l'égard du système éducatif sont fortes, multiples, et assez largement déçues. Les comparaisons internationales étayent ce sentiment, qui soulignent la performance globale insatisfaisante de notre système de formation initiale et de formation continue, les fortes inégalités liées à l'origine sociale ou territoriale, ainsi que les difficultés d'insertion professionnelle d'une proportion importante des jeunes.

Ces défaillances ont un coût très élevé pour la France et pour ses habitants. Elles pèsent sur la performance économique en raison des compétences encore insuffisantes de la population active<sup>1</sup>. Elles fragilisent, tout au long de la vie, les trajectoires de celles et ceux qui connaissent l'échec scolaire. Elles aggravent les divergences entre les groupes sociaux. Elles minent, enfin, la confiance en l'une des institutions centrales de la République. Les classes moyennes et populaires reprochent à l'École de ne pas parvenir à vaincre le poids des déterminismes sociaux. Toutes catégories confondues, les familles qui le peuvent élaborent souvent des stratégies de réussite individuelle visant, pour les unes, à assurer le succès de la reproduction sociale, pour les autres, à échapper à cette fatalité.

Sur le fond de ce constat partagé, de nombreuses réformes du système éducatif ont été engagées ces dernières décennies, sans conduire à une amélioration significative de la situation. Cependant, le débat public consacré aux questions d'éducation peine à se situer à la hauteur des enjeux. Il oscille souvent entre des controverses très générales et des polémiques ponctuelles, sans donner l'occasion d'aborder les questions stratégiques.

La prochaine décennie soumettra notre système éducatif à des défis considérables. Sur le plan économique d'abord, répondre aux exigences de la compétition mondiale tout en conservant un niveau de vie élevé et en continuant à financer notre modèle social suppose d'accroître significativement le niveau de compétences de la population active. Le système éducatif doit ainsi s'attacher à transmettre des savoirs et des compétences qui permettront à chacun de faire face aux évolutions du travail, notamment celles que vont induire la transition numérique, le développement de la robotique et de l'automatisation, et l'émergence de l'intelligence artificielle.

L'École doit former non seulement des actifs capables de contribuer au potentiel d'innovation de notre économie, mais aussi des citoyens autonomes, partageant des valeurs communes leur permettant de vivre dans la même société, ainsi qu'une culture et un esprit critique les rendant aptes à comprendre le monde qui les entoure et à participer à sa transformation.

Enfin, il faut que le système éducatif garantisse que les savoirs et les compétences essentiels pour l'avenir sont acquis par chaque jeune, pour assurer la cohésion et le niveau global élevé de qualification, de connaissance et de culture dont notre société a besoin.

1. Voir le chapitre « Compétitivité : que reste-t-il à faire ? ».

## DES PERFORMANCES TROP FAIBLES ET TROP INÉGALES

### Une élévation sensible du niveau d'études

Au cours des quarante dernières années, la France a connu un mouvement puissant d'augmentation du niveau et de la durée des études. Cette évolution a concerné d'abord les filières secondaires générales et technologiques, puis l'enseignement professionnel avec la création du baccalauréat professionnel (1985) et le développement de l'apprentissage<sup>1</sup>. La part de bacheliers dans une classe d'âge a considérablement augmenté, principalement sous l'effet de la hausse du nombre de bacheliers professionnels et technologiques.

Dans l'enseignement supérieur, les effectifs ont été multipliés par huit depuis le début des années 1960. La France a ainsi comblé son retard en termes de part de diplômés de l'enseignement supérieur : ils sont 44 % parmi les 25-34 ans, contre 41 % pour la moyenne OCDE, alors qu'ils ne sont que 20 % parmi les 55-64 ans (contre 25 %). Elle reste cependant en deçà de nombreux pays de l'OCDE.

Cette « montée en études » traduit la rencontre de deux attentes. D'une part, les pouvoirs publics ont misé explicitement sur la formation des actifs pour améliorer les performances de l'économie. D'autre part, la hausse du chômage des jeunes à la suite des chocs économiques des années 1970-1980 a suscité une demande croissante d'éducation et de qualification de la part des familles.

### Des performances trop faibles compte tenu de nos ambitions

Les progrès réalisés dans l'élévation du niveau moyen d'études masquent cependant des résultats contrastés en matière d'acquisition de savoirs. Il est trop tôt pour évaluer les effets qu'auront, sur les résultats des élèves, les réformes engagées au cours des années récentes et les dernières comparaisons internationales de l'OCDE reposent sur des tests réalisés en 2012. À cette date, les performances des élèves de 15 ans (ceux qui, nés en 1996, sont entrés à l'école primaire en 2002) se situaient seulement dans la moyenne des pays de l'OCDE, dont beaucoup ont un revenu par tête inférieur au nôtre. On constate

1. Dayan J.-L. et Harfi M. (2010), « L'avenir de la formation professionnelle des jeunes », *La Note d'analyse*, n° 169, Centre d'analyse stratégique, mars.

aussi, par rapport à 2003, une diminution inquiétante des performances en mathématiques et une augmentation du nombre d'élèves en difficulté dans tous les domaines. Les évaluations de compétences à la sortie de l'école primaire, les tests de la Journée défense et citoyenneté, les enquêtes sur panel d'élèves menées par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) ou encore l'enquête PIAAC sur les compétences des actifs font le même constat. Ces difficultés se manifestent aussi par un nombre élevé de décrocheurs : 110 000 élèves sortent chaque année sans diplôme de l'enseignement secondaire.

Si le taux de diplômés pour les sortants du supérieur est parmi les plus élevés de l'OCDE (82 %), seuls deux tiers (68 %) des étudiants qui intègrent l'université obtiennent un diplôme sans réorientation. 14 % d'entre eux l'obtiennent au prix de réorientations coûteuses pour l'étudiant comme pour les finances publiques.

Toutes les données convergent pour montrer qu'en dépit de l'effort de rattrapage des trente dernières années – dont les résultats sont notables –, le niveau moyen des compétences acquises par les jeunes Français durant leur formation initiale n'est pas suffisant.

## **Des inégalités qui demeurent fortes**

Les performances moyennes de notre système éducatif s'accompagnent de forts écarts de niveaux entre élèves. Ceux-ci s'observent dès l'école et le collège : toujours selon l'enquête PISA 2012, les performances des élèves de 15 ans sont plus inégales en France que dans beaucoup de pays de l'OCDE, avec des écarts de réussite très importants qui se sont creusés depuis 2003.

Par ailleurs, l'élévation du niveau d'études s'est accompagnée du maintien d'un système très hiérarchisé, que ce soit dans le secondaire, entre les différentes filières, ou dans le supérieur, avec la dualité persistante entre universités et grandes écoles.

Ces écarts de niveaux entre élèves sont d'autant plus alarmants qu'ils sont étroitement liés aux caractéristiques sociales des élèves. La corrélation entre la performance en mathématiques des élèves de 15 ans et leur origine socio-économique est parmi les plus élevées des pays de l'OCDE et elle s'est accrue

depuis 2003. L'orientation par filière est aussi nettement corrélée au milieu socioéconomique des élèves<sup>1</sup> et à leur origine migratoire<sup>2</sup>.

Ces inégalités sont fortement ressenties : les enquêtes révèlent que beaucoup d'élèves ont le sentiment d'être « enfermés » dans des choix d'orientation souvent subis, mal préparés en amont et sans retour possible<sup>3</sup>. Ces orientations donnent lieu à des inégalités sociales d'accès à l'enseignement supérieur et à ses filières les plus sélectives<sup>4</sup>.

Enfin, les inégalités sont d'ordre géographique, dans la répartition des élèves entre les établissements et dans les classes. Ainsi les collégiens des catégories aisées comptent en moyenne presque deux fois plus d'élèves également aisés dans leur établissement que les autres élèves<sup>5</sup>. Cette ségrégation scolaire, qui reflète d'abord une ségrégation résidentielle, est particulièrement forte en ce qui concerne les jeunes issus de l'immigration puisque, à 15 ans, 70 % d'entre eux sont scolarisés dans le quart des établissements qui affichent la plus forte concentration de cette population<sup>6</sup>. On constate également d'importantes inégalités selon le département de naissance pour l'accès à l'enseignement supérieur, qui peuvent réduire considérablement les chances d'ascension sociale dans certains territoires. Ces chances varient par exemple du simple au double pour les enfants d'ouvriers et d'employés selon le département de naissance<sup>7</sup>.

Une partie de ces inégalités prend racine très tôt, avant même l'âge de la scolarité obligatoire : si en France la quasi-totalité des enfants est scolarisée

1. Les enfants d'ouvriers ou d'inactifs forment la moitié des effectifs en lycée professionnel, contre le tiers dans l'ensemble du second degré. *L'état de l'École. 30 indicateurs sur le système éducatif*, n° 19, ministère de l'Éducation nationale, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (MEN-DEPP, 2009).

2. Cusset P.-Y., Garner H., Harfi M., Lainé F. et Marguerit D. (2015), « Jeunes issus de l'immigration : quels obstacles à leur insertion économique ? », *La Note d'analyse*, France Stratégie, mars.

3. *Pour un développement complet de l'enfant et de l'adolescent*, rapport de la commission Enfance et adolescence présidée par François de Singly, France Stratégie, septembre 2015.

4. 27 % des étudiants de 18 à 24 ans sont enfants d'ouvriers ou d'employés contre 53 % des actifs du même âge. De plus, lorsqu'ils poursuivent leurs études, ils sont moins présents dans les filières sélectives. Les bacheliers de 2002-2004 dont les parents n'avaient pas le Bac représentaient seulement 15 % des élèves des grandes écoles mais 60 % des entrants.

5. Ly S.T. et Riegert A. (2015), *Mixité sociale et scolaire, ségrégation inter et intra établissement dans les collèges et lycées français*, rapport pour le Conseil national d'évaluation du système scolaire, juin.

6. OCDE (2015), *Les élèves immigrés et l'école. Avancer sur le chemin de l'intégration*.

7. Dherbécourt C. (2015), « La géographie de l'ascension sociale », *La Note d'analyse*, n° 36, France Stratégie, novembre.

entre 3 et 6 ans, l'accès à un accueil collectif et la scolarisation avant 3 ans restent minoritaires et très inégalement répartis, tant entre territoires qu'entre catégories sociales<sup>1</sup>. Or la préscolarisation a un impact très important sur les résultats scolaires postérieurs, en particulier pour les élèves ayant une ascendance migratoire<sup>2</sup>.

## PAS ASSEZ DE MOYENS, TROP D'OBJECTIFS

### Des moyens insuffisants et mal répartis

La dépense totale (publique et privée) consacrée par la France au financement des établissements d'enseignement – 5,3 % du PIB en 2012 – la situe dans la moyenne des pays de l'OCDE, mais assez loin des niveaux atteints notamment par la Corée, les États-Unis, la Norvège ou la Nouvelle-Zélande (plus de 6,3 %). La France reste dans la moyenne mais significativement derrière les meilleurs si l'on tient compte du nombre d'élèves et du niveau de richesse par habitant : les dépenses d'éducation par élève et par étudiant y représentent 28 % du PIB par habitant, contre 27 % en moyenne dans les pays de l'OCDE.

La France se distingue en outre par un sous-investissement important dans le préprimaire et le primaire, alors qu'elle est dans la moyenne pour le collège et le supérieur, et très au-dessus de la moyenne pour le lycée. Les dépenses par élève des établissements représentent, en pourcentage du PIB par habitant, 19 % dans l'enseignement primaire et 30 % dans l'enseignement secondaire, contre respectivement 22 % et 25 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. Compte tenu du poids des premières années de scolarisation dans la lutte contre les déterminismes sociaux, le faible niveau de dépenses consacrées au primaire et au préprimaire apparaît comme l'une des causes de la forte tendance à la reproduction des inégalités sociales. La priorité au premier degré, décidée en 2013 dans la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École, amorce un rééquilibrage en ce sens.

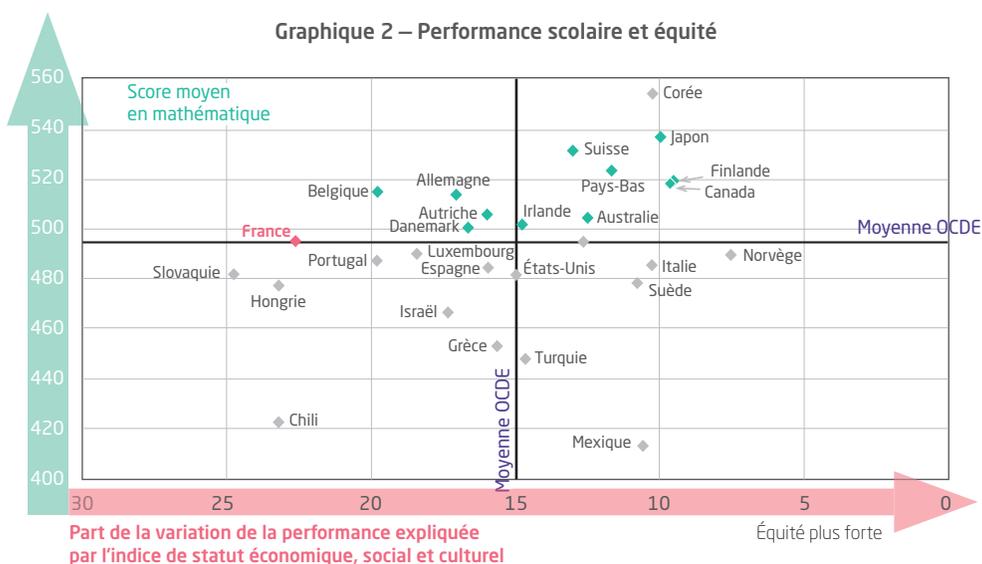
1. Voir les travaux du Haut Conseil de la famille sur l'accueil des jeunes enfants ([www.hcf-famille.fr](http://www.hcf-famille.fr)), ainsi que Guillaume S. et Legendre E. (2014), « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants en 2013 », *Études et Résultats*, n° 896, DREES, octobre.

2. Thévenon O. (2016), « L'accueil de la petite enfance en France et dans les pays de l'OCDE : une politique d'investissement social ? », *Revue française des affaires sociales*, 2016/1 n° 5, janvier-mars.

Au vu des données PISA de 2012, les onze pays comparables à la France (voir graphique 1 en tête de chapitre) font mieux qu'elle, à la fois sur le résultat moyen en culture mathématique<sup>1</sup> et sur l'impact des inégalités sociales (graphique 2).

Comparé aux dépenses de ces onze pays, le sous-investissement français est plus marqué encore au niveau du primaire, du collège et du supérieur. Le surcroît de dépense au niveau du lycée demeure, mais l'écart est moins prononcé (voir graphique 1 en tête de chapitre).

En outre, la position relative de la France s'est dégradée depuis quinze ans : entre 2000 et 2012, les dépenses par élève dans le primaire et le secondaire ont progressé cinq fois plus vite parmi les sept de ces onze pays pour lesquels les données sont disponibles.



- ◆ Onze pays cibles (de l'OCDE) qui, comparables à la France, font mieux qu'elle à la fois sur le résultat moyen en culture mathématique et sur l'impact des inégalités sociales dans les tests PISA 2012
- ◆ Autres pays de l'OCDE

Source : OCDE, PISA 2012 Database, Table II.2.1

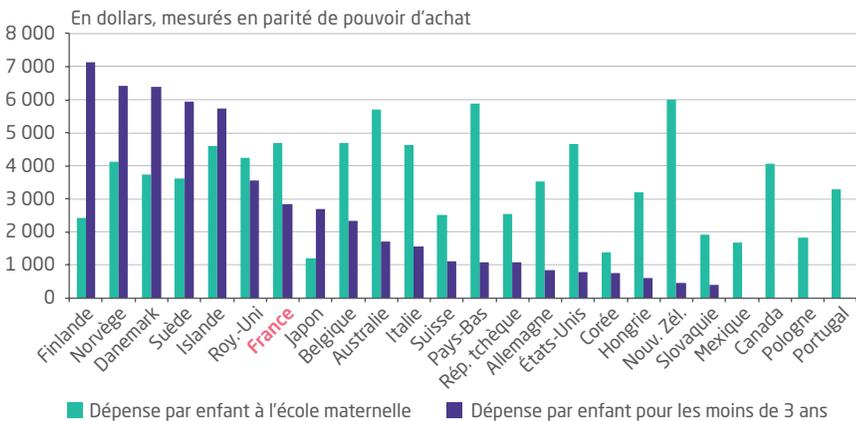
1. La culture mathématique était la discipline « majeure » de l'enquête PISA 2012, qui permet les comparaisons les plus détaillées. Les résultats sont sensiblement les mêmes si l'on se réfère à la culture scientifique ou à la compréhension de l'écrit.

Le constat est similaire pour l'enseignement supérieur. La dépense moyenne par étudiant est en France à un niveau proche de la moyenne de l'OCDE : un peu plus de 15 000 dollars par an. Elle est toutefois bien inférieure aux niveaux atteints par les pays qui dépensent le plus (Canada, États-Unis, Norvège, Suède, Royaume-Uni et Suisse dépassent les 20 000 dollars) et par les pays les plus performants (18 000 dollars en moyenne).

En matière de dépense pour les jeunes enfants, la France se situe au-dessus de la moyenne de l'OCDE. Elle est même parmi les pays qui dépensent le plus par enfant en maternelle, en raison d'un taux de scolarisation proche de 100 % qu'elle est l'un des rares pays à atteindre, et malgré un nombre d'élèves maximal par enseignant plus élevé que la moyenne (26 contre 18). La dépense par enfant de moins de 3 ans est également supérieure à la moyenne de l'OCDE, mais reste inférieure de moitié à celle des pays qui ont le taux de couverture le plus élevé (Norvège, Danemark et Islande) (graphique 3).

Enfin, les moyens sont aussi répartis inégalement au sein d'un même cycle. Dans le primaire et le secondaire, la dépense par élève scolarisé dans un établissement de l'éducation prioritaire demeure, en dépit des moyens spécifiquement dédiés (revus à la hausse ces dernières années), plus faible qu'ailleurs, en raison du mode de répartition des enseignants qui y affecte les moins expérimentés, donc les moins payés. Dans le supérieur, les inégalités de moyens

**Graphique 3 – Dépense par enfant en préscolarisation  
(accueil du jeune enfant et maternelle)**



Source : France Stratégie, d'après *Regards sur l'éducation 2014 (OCDE)* ; base de données de l'OCDE sur la famille

s'observent notamment entre filières : la dépense moyenne pour un élève de classe préparatoire aux grandes écoles s'élève en 2014 à 14 850 euros, contre 10 850 euros pour un étudiant d'université<sup>1</sup>.

### **Des objectifs peu cohérents, un système trop uniforme, des ressources humaines peu valorisées**

Plusieurs difficultés proviennent sans doute du fait que, tels qu'ils sont définis dans les textes officiels, les objectifs assignés à l'École sont nombreux et peu hiérarchisés. L'objectif d'égalité est régulièrement mis en exergue, mais non sans équivoque : s'agit-il de donner les mêmes chances à tous les élèves dans la compétition pour les filières d'élite ? d'assurer la même offre d'enseignement à tous les élèves ? de donner les mêmes chances dans la vie en garantissant que chacun acquiert les savoirs et les compétences essentiels ? Cette ambiguïté pèse sur un système éducatif dont la société attend à la fois qu'il fasse accéder tous les élèves à un socle commun et qu'il sélectionne une élite restreinte.

À cela s'est ajoutée une multitude de missions successivement assignées à l'École, sans qu'on s'interroge sur leur compatibilité ni que l'on adapte en conséquence le contenu des enseignements ou l'organisation du système (mixité sociale, inclusion scolaire, coéducation avec les parents, partage des valeurs de la République, développement de la personnalité, éducation au développement durable, etc.). Cette juxtaposition ne peut manquer de déstabiliser les acteurs de l'éducation.

Le système éducatif français, qui reste, parmi les pays de grande taille, un exemple extrême de centralisation, éprouve également de grandes difficultés à décliner les orientations nationales au niveau local. Les différentes étapes de décentralisation ont parfois amené à disperser les responsabilités de manière incohérente entre les acteurs. En témoigne l'exemple frappant de la répartition des élèves entre collèges. Alors que la sectorisation des collèges a été confiée en 2004 aux départements, l'affectation des élèves et les décisions d'ouverture et de fermeture de classes sont, elles, restées aux mains des services de l'État.

1. Voir *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche. Édition 2015*, DEPP, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MENESR).

Les établissements secondaires, censés bâtir des projets singuliers, disposent dans les faits de très peu de marges d'autonomie (personnels, programmes et organisation des temps scolaires imposés), sauf dans les établissements de l'éducation prioritaire et les établissements privés.

Une autre difficulté réside probablement dans l'organisation du travail des enseignants. Selon l'enquête TALIS<sup>1</sup>, en 2013, les enseignants français travaillent de manière très individuelle : 78 % disent ne jamais observer le travail de leurs collègues en classe, contre 45 % en moyenne dans l'OCDE. Ils utilisent peu les méthodes pédagogiques dites « actives »<sup>2</sup> ou une pédagogie différenciée selon le niveau des élèves (22 % contre 44 % en moyenne). Ce problème pédagogique, dû pour partie à l'organisation disciplinaire des enseignements, peut également être imputé à un déficit de formation puisque les enseignants sont 40 % à se sentir insuffisamment préparés au volet pédagogique de leur métier en France, soit plus que dans n'importe quel autre pays de l'étude. La réforme récente de la formation des enseignants vise à y remédier. Le niveau de rémunération des enseignants est également relativement faible par rapport au reste de l'OCDE, en particulier pour les enseignants du premier degré, dont le salaire moyen est inférieur de 17 % à la moyenne OCDE<sup>3</sup>.

En ce qui concerne le supérieur, malgré deux lois en faveur de davantage d'autonomie, l'initiative des universités françaises dans de nombreux domaines reste limitée. En matière de ressources humaines, de multiples contraintes les empêchent de déployer une véritable démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences : diversité des statuts des personnels, absence de maîtrise de la gestion individuelle des carrières, forte dépendance à l'égard des décisions nationales qui affectent directement leur masse salariale<sup>4</sup>. Les universités manquent également d'une réelle visibilité sur les moyens : l'État les finance par plusieurs canaux différents (dotation globale pour le fonctionnement, contrat, actions spécifiques

1. Équipe TALIS et DEPP (2014), « TALIS 2013 – Enseignant en France : un métier solitaire ? », *Note d'information*, n° 23, MENESR, juin.

2. Faire travailler les élèves en petits groupes, sur des projets (d'au moins une semaine) ou avec utilisation du numérique.

3. La création en 2013 de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE), portée en 2016 à 1 200 euros annuels, fait converger la rémunération des professeurs des écoles vers celle des enseignants du second degré.

4. Cour des comptes (2015), *L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre*, Communication à la commission des finances du Sénat, juin.

en cours d'année budgétaire, etc.), et elles dépendent très fortement des financements publics, malgré la croissance ces dernières années des ressources propres. Seules trois universités sont propriétaires de leurs locaux. Enfin, elles n'ont pas la totale maîtrise de leur niveau d'activité car elles restent soumises à l'obligation d'accueil de tous les étudiants, avec peu de liberté en matière de sélection.

Ce constat explique en grande partie la dualité de notre système entre des universités moins autonomes et les autres établissements d'enseignement supérieur, en particulier les grandes écoles, qui peuvent sélectionner leurs élèves, pour la majorité d'entre elles fixer les frais d'inscription, et qui disposent de manière générale d'une plus grande latitude de gestion.

### **Des enseignements trop peu focalisés sur les compétences indispensables pour l'avenir**

Les mutations de la société questionnent la nature même des savoirs qui doivent être transmis. Aujourd'hui, les besoins de l'économie et ceux des individus portent notamment sur l'acquisition de compétences transversales telles que l'autonomie, la capacité à s'autoformer, à travailler en équipe, et la créativité. Ces besoins ne feront que croître dans les dix années à venir, compte tenu, entre autres, de la révolution numérique<sup>1</sup>. Au-delà de la réforme générale des programmes de la scolarité obligatoire, qui entrera en vigueur en septembre 2016, l'un des enjeux majeurs est la capacité de l'École à développer la littératie numérique<sup>2</sup> chez tous les jeunes afin qu'ils puissent acquérir l'ensemble des savoirs, compétences et méthodes qui feront d'eux des acteurs autonomes et critiques d'une société numérique accordant une large place à la création et à la coopération.

L'acquisition de ces compétences ne suppose pas seulement d'enseigner explicitement les bases de l'informatique et l'usage pertinent du numérique, mais aussi d'intégrer plus systématiquement le numérique dans les pratiques pédagogiques ordinaires. Or, si un effort réel a été réalisé sur l'équipement

1. Voir le chapitre « Tirer parti de la révolution numérique ».

2. Conseil national du numérique (2014), *Jules Ferry 3.0 - Bâtir une école créative et juste dans un monde numérique*, octobre.

informatique des établissements scolaires<sup>1</sup>, de nombreux obstacles continuent à freiner tant l'enseignement du numérique que son utilisation dans le travail des enseignants : accès insuffisant à des ressources numériques partagées, à des outils ergonomiques, à des formations, et médiocre qualité de l'accès à internet. Deux enseignants du primaire sur trois disent renoncer à utiliser quotidiennement le numérique en classe en raison du débit internet insuffisant dans leur établissement<sup>2</sup>. Ces enjeux sont également fondamentaux dans l'enseignement supérieur, où l'émergence des MOOC<sup>3</sup> (*Massive Open Online Courses*, cours en ligne ouverts à tous) ouvre de nouvelles perspectives d'accès au savoir, en particulier pour la formation continue, même si, pour l'heure, les MOOC contribuent d'abord à améliorer la visibilité et l'attractivité des établissements.

Les effets du numérique sur la qualité des apprentissages sont encore incertains<sup>4</sup> et, selon l'usage qui en est fait, le numérique peut être vecteur d'autonomie ou de contrôle excessif<sup>5</sup>. Des expérimentations et des évaluations scientifiques restent ainsi nécessaires pour identifier les modalités d'utilisation les plus pertinentes (articulation avec l'enseignement en présentiel, collaboration entre élèves, entre enseignants, etc.).

## LES OPTIONS EN DÉBAT

Dix ans est sans doute un horizon trop court pour qu'une politique éducative ambitieuse ait des effets importants sur l'ensemble du parcours des élèves. Toutefois, les expériences de certains pays suggèrent que l'on peut, en une décennie, améliorer de manière tangible les résultats et inscrire le système éducatif sur une trajectoire positive de plus long terme.

1. Cormier G. et Rudolf M. (2015), « L'équipement informatique a doublé en dix ans dans les collèges publics », *Note d'information*, n° 1, janvier, MENESR-DEPP.

2. MENESR (2015), *Enquête PROFETIC auprès de 5 000 enseignants du premier degré*, septembre. Selon l'enquête PROFETIC de 2014, la proportion est de deux enseignants sur cinq pour les enseignants du second degré.

3. Delpech Q. et Diagne M. (2016), « MOOC français : l'heure des choix », *La Note d'analyse*, n° 40, France Stratégie, février.

4. Voir par exemple le rapport OCDE (2015), *Connectés pour apprendre ? Les élèves et les nouvelles technologies*.

5. Sun Y. (2016), « How WeChat is extending China's school days well into the night », *MIT Technology Review*, 8 mars.

## Quels objectifs donner au système éducatif ?

Des exemples étrangers montrent qu'il est possible de réduire les inégalités et de viser la réussite de tous les élèves sans que cela se traduise par une dégradation du niveau de performance, ni de l'ensemble du système ni des meilleurs élèves. L'Allemagne a ainsi amélioré son score moyen en mathématiques aux enquêtes PISA entre 2003 et 2012, tout en diminuant les écarts de performance entre les élèves issus de milieux défavorisés et les autres élèves.

Au vu du constat dressé, la France peut se fixer un double objectif à l'horizon 2027 : augmenter la performance globale de son système éducatif et réduire les inégalités qui caractérisent sa situation actuelle.

Cette ambition impliquerait d'associer aux objectifs quantitatifs (de type 80 % d'une génération au niveau du baccalauréat, 60 % de diplômés du supérieur) des cibles portant sur la réduction du décrochage ou de l'échec dans le supérieur, et sur les inégalités d'accès aux différentes filières. Pourraient s'y ajouter des objectifs en matière de performance des élèves dans les tests internationaux, en visant à la fois une réduction des écarts de performance entre élèves et entre établissements et une amélioration des résultats des meilleurs élèves.

Cela soulève la question des indicateurs de performances. Au regard des objectifs visés, les indicateurs fixés par la loi de refondation de l'École en 2013 ou par la Stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES)<sup>1</sup> doivent-ils être amendés ? Des indicateurs alternatifs/complémentaires seraient-ils pertinents ? Par ailleurs, quelle cible fixer à l'horizon 2027 pour chacun des indicateurs qui seraient retenus ? Enfin, faut-il conserver la logique du pilotage par les indicateurs chiffrés ?

Cette ambition nécessite également de s'interroger sur les moyens consacrés à l'éducation, sur les contenus et les modalités de l'enseignement, et sur l'organisation du système éducatif.

## Devons-nous investir plus dans l'éducation, et comment ?

Les comparaisons internationales font apparaître que les marges de progression de la performance de notre système éducatif sont limitées sans

1. Béjean S. et Monthubert B. (2015), *Pour une société apprenante. Propositions pour une stratégie nationale de l'enseignement supérieur*, rapport du Comité pour la StraNES, septembre.

investissement supplémentaire. Il est possible d'améliorer l'efficacité de notre dépense ou de procéder à des réallocations en son sein, mais il faut aussi s'interroger sur le niveau de l'investissement collectif dans l'éducation et sur sa répartition entre effort budgétaire et effort des familles. Si l'on souhaite rejoindre le groupe des pays les plus performants, les questions de l'ampleur, du ciblage par niveau d'enseignement et des modalités de financement de l'investissement éducatif de la nation doivent être posées.

#### *Au niveau préscolaire*

L'accès à des structures d'accueil du jeune enfant de qualité a des effets bénéfiques sur les résultats scolaires et permet de réduire les inégalités liées au milieu d'origine<sup>1</sup>. Si l'on prend comme référence les pays les plus performants en termes de taux d'accueil des enfants de moins de 3 ans (Danemark, Islande et Norvège, dont le taux d'accueil en équivalent temps plein est de 70,8 % en moyenne, contre 55 % en France), une convergence vers le niveau moyen de dépense par enfant de ces pays représenterait, à horizon 2027, 0,3 point de PIB supplémentaire (soit environ 7 milliards d'euros).

#### *Au niveau du préprimaire, du primaire et du secondaire*

Une convergence à l'horizon de dix ans vers la dépense moyenne par élève des onze pays cibles, qui font mieux que la France à la fois en termes de performance et de lutte contre les inégalités, représenterait un surcoût de l'ordre de 0,48 point du PIB, soit un montant équivalent en 2015 à 10 milliards d'euros, ou 1 000 euros par élève.

Toutefois, une meilleure efficacité de nos dépenses est possible. En témoigne l'exemple de deux pays parmi les onze retenus, l'Allemagne et le Canada, qui obtiennent de meilleurs résultats que la France pour une dépense similaire. Des marges pourraient être dégagées par la réallocation d'une partie de l'effort financier aujourd'hui consenti en direction des lycées vers l'enseignement préprimaire, le primaire et le collège.

Demeure la question des capacités, de la nature, des moyens et du rythme des réallocations à opérer.

1. Pour une revue de la littérature récente, voir Elango S., García J. L., Heckman J. J. et Hojman A. (2015), « Early childhood education », *NBER Working Papers*, n° 21766, novembre.

### *Au niveau du supérieur*

Il convient de distinguer trois composantes pour décider de l'ampleur de l'investissement à engager en faveur de l'enseignement supérieur :

- *poursuivre l'augmentation des moyens par étudiant au niveau du supérieur en ciblant la formation.* Les estimations réalisées ici montrent qu'un alignement sur les dépenses par étudiant d'un groupe de six pays performants (Finlande, Irlande, Norvège, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni), à effectifs inchangés, représenterait un investissement supplémentaire de 0,2 à 0,4 point du PIB à l'horizon de dix ans ;
- *répondre à la croissance de la démographie étudiante.* L'augmentation attendue du nombre d'étudiants (plus de 335 000<sup>1</sup>) pourrait représenter à l'horizon 2027 environ 0,1 point du PIB<sup>2</sup> ;
- *accroître la part d'une classe d'âge diplômée du supérieur.* Si l'on retient l'objectif de la StraNES d'atteindre un taux de 60 % de diplômés du supérieur dans une génération, les effectifs étudiants augmenteraient, au-delà de l'effet purement démographique, de 460 000 à l'horizon 2027<sup>3</sup>. Cette évolution se traduirait alors par un effort additionnel d'environ 0,18 point du PIB.

En conséquence, s'il s'agit d'atteindre ces trois objectifs à la fois, l'effort additionnel en faveur de l'enseignement supérieur devrait s'élever en moyenne à 0,58 point du PIB à l'horizon 2027, soit l'équivalent de 11,5 milliards d'euros en 2015. Ce montant supplémentaire équivaldrait à 50 % du budget de l'enseignement supérieur, soit 3 500 euros par étudiant.

### *Un besoin d'investissement significatif, nécessitant plusieurs arbitrages*

Si l'on somme les montants évoqués pour chacun des différents niveaux, l'effort à consentir par la nation pour égaler les pays les plus performants pourrait représenter jusqu'à 1,4 point de PIB, soit environ 30 milliards d'euros.

1. Fauvet L. (2015), « Projections des effectifs dans l'enseignement supérieur pour les rentrées de 2014 à 2023 », *Note d'information n° 15.02*, MENESR-SIES, avril.

2. Coût calculé sur la base d'une dépense marginale de 6 000 euros par étudiant supplémentaire, soit l'équivalent de la dépense moyenne par étudiant constatée en 2013 hors recherche (7 500 euros, les deux tiers de la dépense, recherche comprise), à laquelle on retranche une marge d'efficience estimée à 20 % pour l'absorption de la démographie.

3. Fauvet L. (2015), *op. cit.* Coût calculé ici sur la base de la dépense moyenne par étudiant constatée en 2013 hors recherche (7 500 euros) ; l'accroissement du nombre d'étudiants serait trop important pour que puisse être déduite une marge d'efficience du même ordre.

Un effort substantiel en faveur de l'éducation suppose que nous soyons capables de procéder collectivement à plusieurs types d'arbitrages.

- *Entre investissement et consommation* : quel engagement supplémentaire la nation est-elle disposée à consentir en faveur de l'éducation, sachant que les évaluations économiques indiquent qu'un tel investissement se traduit à terme par une augmentation du PIB et du niveau de vie ?
- *Au sein de la dépense publique totale* : consacrer à l'éducation un effort public supplémentaire significatif nécessite que nous acceptions de réduire des dépenses allouées à des politiques jugées moins stratégiques.
- *Au sein de la dépense publique d'éducation* : il s'agit à la fois de définir les secteurs prioritaires pour un effort supplémentaire et ceux dans lesquels il est possible de réduire les dépenses afin de financer une partie de l'effort par redéploiement. C'est vrai entre niveaux d'éducation (de combien peut-on réduire la dépense par élève au lycée pour accroître les moyens dans le pré-primaire et le primaire ?) comme au sein de chacun d'entre eux (concentrer les moyens sur les élèves ou les établissements qui en ont le plus besoin suppose de réduire la dépense pour les autres).
- *Entre financeurs de l'éducation*, qu'ils soient publics (quelle répartition d'un effort supplémentaire entre État et collectivités ?) ou privés ; en particulier, en matière de prise en charge des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur, faut-il différencier entre les cycles de formation (licence-master-doctorat), entre les filières de formation, entre les disciplines, etc. ? Quelles formations devraient continuer à relever d'un financement essentiellement public et pour lesquelles une contribution plus substantielle pourrait être attendue des familles ?
- Faut-il développer d'autres sources de financement de l'enseignement supérieur (formation continue, MOOC diplômants, frais d'inscription différenciés pour les étudiants étrangers, collectivités territoriales, etc.) ?

## Quelles évolutions de l'enseignement ?

Atteindre ces objectifs de performance et d'équité demandera également de repenser le contenu et l'organisation de l'enseignement.

### *Quelles évolutions de l'enseignement et du métier d'enseignant ?*

- Comment s'assurer que l'École enseigne les compétences dont le pays a et va avoir besoin ? Faut-il approfondir la logique du collège unique et du socle commun pour permettre à tous les élèves de poursuivre leurs études ? Faut-il privilégier l'orientation précoce vers des filières professionnelles et l'acquisition des compétences spécialisées permettant aux élèves les plus en difficulté de s'insérer sur le marché du travail ?
- Quelle stratégie adopter vis-à-vis des différentes filières au lycée ? Et comment prendre en compte l'hétérogénéité des bacheliers dans l'enseignement supérieur ?
- Quelle place accorder aux compétences numériques dans les programmes ? Faire évoluer les contenus et les méthodes de l'enseignement exige de faire évoluer de manière conjointe les métiers et les carrières des enseignants.
- Pour attirer les meilleurs étudiants vers l'enseignement, faut-il augmenter les rémunérations ? Ouvrir des possibilités d'évolution professionnelle ? Faire évoluer le temps de travail des enseignants ?
- Faut-il revoir les modalités de recrutement des enseignants ? Comment améliorer le suivi et l'évaluation de leur travail ?
- Pour faciliter les transitions entre cycles de formation, faut-il développer la polyvalence ? voire envisager des corps enseignants communs pour l'école et le collège d'une part et pour le lycée et le premier cycle du supérieur d'autre part (Bac-3/Bac+3) ?

### *Comment réussir le virage du numérique ?*

Pour tirer le meilleur parti des outils numériques, tant pour développer les compétences des jeunes en la matière que pour la pédagogie et l'organisation de l'école, il sera nécessaire de faciliter l'usage du numérique dans les pratiques d'enseignement, ce qui implique des évolutions substantielles.

- Comment prendre appui sur le numérique pour améliorer les pédagogies ? pour optimiser le temps de travail et de présence des enseignants ?
- Sur quels niveaux d'enseignement faire porter en priorité les investissements ?
- Faut-il privilégier l'équipement des élèves et des étudiants, des établissements ou des enseignants ? Quelles collectivités devront assumer la charge de ces financements ?

- Ou bien faudrait-il développer d'abord la production de contenu pédagogique numérique ?

### *Comment réduire les déterminismes sociaux ?*

La reproduction sociale résulte de défauts institutionnels qui frappent tous les niveaux d'enseignement, du préscolaire au supérieur.

- Faut-il développer massivement l'accueil des plus jeunes enfants dès 2 ans ? Cette préscolarisation doit-elle être ciblée sur les familles ou les territoires les plus en difficulté, ou être universelle ? Faut-il privilégier la scolarisation avant 3 ans ou d'autres modes de socialisation tels que les jardins d'enfants ? Quelle répartition des responsabilités entre acteurs locaux et nationaux pour s'assurer que ces objectifs soient atteints ?
- Quelles priorités pour réduire les ségrégations et renforcer la mixité sociale et scolaire ? Faut-il agir sur les procédures d'affectation ? Comment garantir la qualité de l'offre dans chaque établissement (infrastructures, remplacement des enseignants) ?
- Faut-il poursuivre la politique d'éducation prioritaire ? La faire évoluer ? La remettre en cause ?
- Comment élargir l'accès des enfants des classes moyennes et populaires aux meilleures formations ? Faut-il privilégier, à cadre constant, la mise en place de passerelles permettant aux meilleurs élèves des établissements défavorisés d'accéder aux filières d'excellence ? Accroître les effectifs admis dans ces filières ? Ou bien accélérer le rapprochement entre les grandes écoles et les universités et, déjà, revoir l'allocation des moyens entre les filières de l'enseignement supérieur ?
- Pour réduire l'enjeu de la compétition durant la formation initiale, comment faciliter les reprises d'études ? Comment développer une culture qui les valorise au moins autant que les parcours linéaires ?

### **Comment réformer la gouvernance et le pilotage du système éducatif ?**

Les problèmes d'organisation du système éducatif et les difficultés à le réformer invitent à repenser les modalités de sa gouvernance et de son pilotage.

- La mauvaise articulation entre les responsabilités centrales et locales appelle à concentrer chaque domaine de compétences entre les mains d'un acteur.

Faut-il déléguer plus de responsabilités aux collectivités territoriales ?  
Ou, à l'inverse, recentraliser certaines compétences ?

- Faut-il aller plus loin dans l'autonomie accordée aux établissements ? En faveur des chefs d'établissement ? des équipes pédagogiques ? Sur quels champs doit porter cette autonomie (organisation pédagogique, contenus de l'enseignement, recrutement du personnel enseignant et de direction) ?
- Comment concilier autonomie locale et égalité des territoires ? Comment, notamment, évaluer l'usage que les établissements font des marges de manœuvre dont ils bénéficient ?
- Faut-il envisager des appels à projets, dans le cadre des investissements d'avenir, pour inciter les équipes pédagogiques à innover ? Comment faciliter les partenariats entre équipes pédagogiques et laboratoires de recherche pour associer plus fréquemment expérimentations pédagogiques et évaluations d'impact ? Comment s'assurer que les résultats de ces évaluations se diffuseront concrètement dans les pratiques ?
- Quels nouveaux axes pour le renforcement de l'autonomie des universités ? En particulier, quelles évolutions en matière de gestion des personnels enseignants-chercheurs ? Comment assurer une dévolution de l'immobilier universitaire aux établissements dans des conditions compatibles avec la contrainte budgétaire de l'État ? Quelle autonomie en matière d'orientation active des étudiants ? Quelles conséquences en tirer sur les relations contractuelles État-université ?
- Pour améliorer sa performance et son attractivité internationale, la France s'est fixé comme objectif de développer une dizaine d'universités intensives en recherche et de rang mondial. Quelles conséquences en tirer pour les autres établissements d'enseignement supérieur ? Quelle différenciation entre ces établissements ? Comment répondre à la forte croissance des effectifs du supérieur prévue à l'horizon 2027 ? L'égalité d'accès de tous les jeunes à l'enseignement supérieur devra-t-elle passer par une offre de formation de proximité ou au contraire par la mobilisation d'aides significatives à la mobilité géographique des étudiants ?

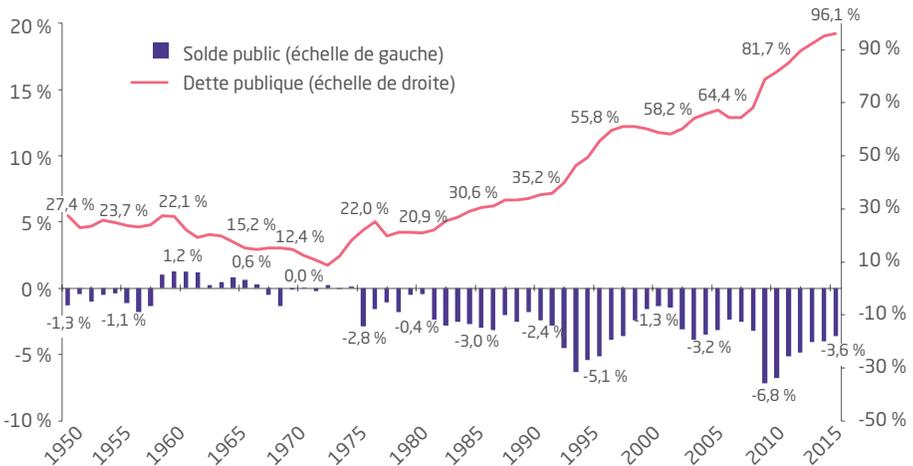
*Daniel Agacinski  
Mohamed Harfi  
Son Thierry Ly*

# 12

## DETTE, DÉFICIT ET DÉPENSES PUBLIQUES : QUELLES ORIENTATIONS ?

La dette publique française atteint un niveau sans précédent depuis l'après-guerre. Si le contexte des années 2008-2014 en est en partie responsable, cet endettement provient aussi de ce que les comptes publics n'ont jamais été à l'équilibre depuis quarante ans. En particulier, la France ne profite guère des périodes fastes pour consolider ses finances publiques.

Graphique 1 – Dette publique et solde budgétaire depuis 1950



Source : France Stratégie, d'après l'Insee, complété par les données Reinhart et Rogoff (2011) pour la dette publique avant 1995

Si elle entend réduire significativement l'endettement public, la France devra dans les dix ans à venir conduire un ajustement supplémentaire du solde public, compris entre 2 et 4 points de PIB. C'est à peu près autant qu'entre 2010 et 2015, sur une période plus longue.

Les choix devront autant porter sur le rythme que sur la composition de cet ajustement. Premièrement, son rythme devra être calibré en fonction de la conjoncture. Si l'économie française faisait face à un nouveau ralentissement international, il faudrait y répondre par une action contracyclique. Deuxièmement, faudra-t-il profiter de la faiblesse prolongée des taux d'intérêt pour emprunter et investir ? La question mérite d'être posée, mais dans un contexte de crédibilité renforcée et de stricte sélection des projets d'investissement. Enfin, les marges de manœuvre pour de nouvelles hausses de prélèvement seront limitées. L'essentiel de l'ajustement devra passer par des réductions de dépenses et par la capacité à réallouer les moyens vers les dépenses prioritaires.

Si la dépense publique est très élevée, c'est avant tout du fait d'un système de retraite plus largement socialisé et aujourd'hui plus généreux qu'ailleurs. L'ampleur des interventions – d'une efficacité parfois limitée – en faveur de l'emploi, du logement et de l'innovation, ainsi que le coût de l'organisation territoriale expliquent aussi ce niveau. L'investissement social (éducation, formation, soutien à la participation au marché du travail, etc.) demeure relativement faible alors qu'il constitue un levier d'efficacité et d'équité.

## DETTE ET DÉFICIT

### Trente ans de politique budgétaire

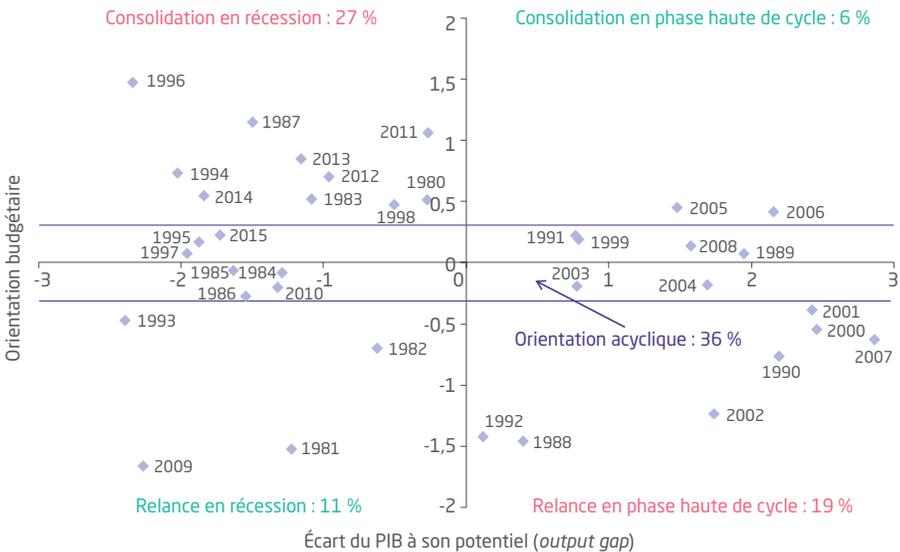
#### *Des déficits le plus souvent procycliques*

La France est en déficit budgétaire de manière continue depuis le milieu des années 1970, ce qui a conduit la dette publique à représenter environ 20 % du PIB en 1975 puis 96,1 % en 2015 (graphique 1). Si les deux dernières récessions de 1992-1993 et 2008-2009 expliquent les pics de déficit et les épisodes de hausse rapide de l'endettement, le solde des administrations publiques est déficitaire depuis quarante ans, y compris lors des périodes les plus fastes.

Cette persistance du déficit public renvoie à une hausse tendancielle du niveau des dépenses publiques, 46 % du PIB en 1980 mais 57 % en 2015, qui n'a pas été accompagnée d'une hausse parallèle des recettes (passées de 46 % à 53,5 % du PIB). Signe d'une faible maîtrise de ses finances publiques, la France a, jusqu'à une période très récente, quasi systématiquement dérapé dans l'exécution de son solde budgétaire au regard de la programmation qu'elle s'était fixée.

Cette dérive n'a pas été la contrepartie d'une politique contracyclique de soutien de l'activité économique en période de ralentissement. Au contraire, depuis les années 1980, l'orientation budgétaire a été la plupart du temps acyclique ou procyclique<sup>1</sup> (graphique 2). En dehors de très rares occasions, la France n'a pas profité des périodes économiques favorables pour consolider ses

**Graphique 2 – Orientation budgétaire et position de la France dans le cycle depuis 1980**



Source : France Stratégie, d'après la base de données AMECO (Commission européenne)

1. Les estimations de solde budgétaire structurel et d'écart entre le PIB et son potentiel (*output gap*) réalisées par la Commission européenne sont utilisées pour juger de la bonne orientation budgétaire. Elles sont par nature fragiles notamment lorsqu'elles sont réalisées en temps réel. *Ex post*, elles constituent des indicateurs à peu près robustes de ces grandeurs inobservables.

dépenses publiques. Les épisodes de relance en période de récession ont été peu nombreux (une année sur dix). Une année sur cinq, le déficit s'est dégradé structurellement alors même que la conjoncture économique était bonne, et une année sur quatre c'est une politique de consolidation budgétaire qui a été conduite alors que la situation aurait justifié une politique de soutien. Ce n'est qu'une année sur vingt que les finances publiques ont été consolidées lorsqu'il fallait le faire.

Certes, cette performance médiocre de la politique budgétaire s'explique pour partie par la difficulté à juger en temps réel de la position de l'économie dans le cycle. Mais elle résulte surtout du fait que les réductions du déficit obtenues en période de croissance, donc de hausses spontanées des recettes, ont été régulièrement utilisées pour accroître les dépenses ou baisser les prélèvements. Au total, le ralentissement qui a suivi s'est accompagné d'une dégradation rapide des comptes, à laquelle ont répondu des mesures de consolidation. Jointes à la hausse tendancielle des dépenses, ces mesures discrétionnaires souvent prises à contretemps ont contribué à dégrader notre crédibilité budgétaire.

### *Un ajustement post-crise d'abord par des hausses d'impôts*

Après l'accroissement important du déficit public en 2009 et 2010 suite à la crise financière, un redressement des comptes publics a été conduit depuis 2010 (graphique 3). Le déficit s'est réduit de 3,6 points de PIB en six ans, passant de 7,2 % du PIB en 2009 à 3,6 % en 2015. Compte tenu de la faiblesse de la croissance au cours des années 2011-2015, cette consolidation a essentiellement un caractère structurel. Elle s'est opérée avant tout par une augmentation du niveau des recettes publiques. Le ratio de dépenses primaires (hors intérêts), lui, a légèrement augmenté sur la période<sup>1</sup>. La réduction de la charge d'intérêts permise par la forte baisse des taux<sup>2</sup> et l'amélioration du solde conjoncturel ont également participé à l'ajustement, mais de manière plus marginale.

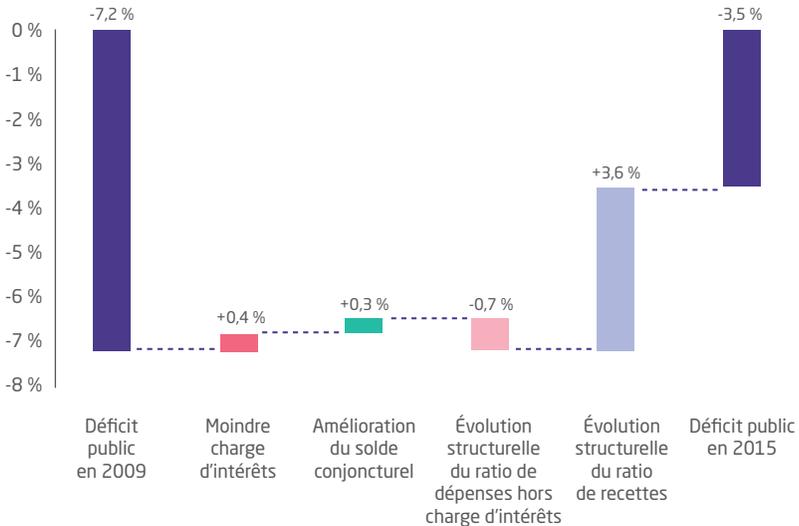
1. Cette augmentation du ratio de dépenses est notamment due à la mise en œuvre du CICE qui, en tant que crédit d'impôt restituable, est comptabilisé comme dépense publique. Hors crédits d'impôt, le ratio de dépenses structurelles sur PIB s'est légèrement réduit entre 2009 et 2015 et le ratio de recettes structurelles sur PIB s'est légèrement moins accru.

2. Le taux d'intérêt moyen payé sur la dette française, calculé comme le rapport entre la charge d'intérêts de l'année  $t$  sur la dette publique à la fin de l'année  $t-1$ , est passé de 3,6 % en moyenne sur la période 2007-2011 à 2 % aujourd'hui.

Cependant, en 2015, c'est la réduction du ratio de dépenses, autant à travers la baisse des dépenses primaires que du recul de la charge d'intérêts, qui a le plus contribué à la réduction du déficit budgétaire. Les recettes publiques ont même légèrement reflué sur l'année.

Relativement aux autres pays européens, l'ajustement français a été atypique, non par son ampleur qui est à peu près similaire en termes structurels à celui des principaux partenaires<sup>1</sup>, mais par sa composition. Les autres pays ont en effet essentiellement procédé à des baisses de dépenses, dès le début de la période d'ajustement.

**Graphique 3 – Consolidation du déficit public entre 2009 et 2015**



Note : les données de déficit AMECO sont celles notifiées au moment des prévisions de printemps de la Commission européenne d'où un léger écart avec les dernières données Insee pour 2015.

Source : France Stratégie, d'après la base de données AMECO (Commission européenne)

1. Selon la Commission européenne, la France aurait réduit son déficit structurel hors intérêts entre 2010 et 2015 d'environ 3 points de PIB contre 2,9 points pour la zone euro et 2 points pour l'Allemagne, les Pays-Bas ou l'Italie. L'ajustement structurel des pays sous programme a été beaucoup plus important : 5,4 points pour l'Espagne, 6,8 points pour l'Irlande, 7,6 points pour le Portugal et 8,6 points pour la Grèce.

## *La difficile maîtrise de l'endettement public*

Depuis 2012, c'est autant la réduction du solde primaire que la moindre charge d'intérêts qui a permis de ralentir l'augmentation de la dette publique. Celle-ci s'est quasiment stabilisée en 2015 notamment du fait d'un rebond de la croissance nominale et de primes d'émission importantes<sup>1</sup>.

Pour les prochaines années, la France s'est engagée par le Programme de stabilité<sup>2</sup> à poursuivre la réduction de son déficit. Dans la lignée de 2015, cet ajustement devrait de nouveau s'opérer par une baisse des dépenses sans augmentation des prélèvements obligatoires<sup>3</sup>. Cette trajectoire vise à faire repasser le déficit en dessous de 3 % du PIB en 2017 et à sortir du volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance, dans lequel la France se trouve depuis 2009. Elle devrait également permettre une stabilisation de l'endettement public, en 2017-2018, puis sa réduction à partir des années suivantes.

## **Le débat sur la consolidation budgétaire**

### *Objectif et moyens du désendettement*

La France n'a pas connu un tel niveau de dette publique depuis les lendemains de la Grande Guerre. Dans de telles conditions, la stratégie la plus communément envisagée est une réduction graduelle du ratio de dette réalisée par un effort continu de maîtrise du solde budgétaire<sup>4</sup>. Pour autant, un débat existe, tant sur le niveau optimal de dette publique que sur les moyens de sa réduction.

Le Pacte de stabilité et de croissance<sup>5</sup>, dans le cadre duquel se situe la programmation budgétaire, impose un retour graduel vers un ratio de dette

1. La prime d'émission correspond au montant récupéré par l'État français lorsqu'il s'endette en réémettant sur des lignes d'obligations anciennes, à coupon désormais plus élevé que le taux d'intérêt courant, afin de satisfaire les besoins de liquidité des investisseurs. Une opération de ce type a pour effet de contenir le ratio de dette nominale sur PIB.

2. Document transmis chaque année par tous les membres de l'Union européenne, qui présente la stratégie et la trajectoire à moyen terme des finances publiques.

3. Cet engagement est notamment retranscrit dans le Pacte de responsabilité du gouvernement qui répartit l'effort en dépenses entre les différents échelons de la sphère publique.

4. Historiquement, c'est la combinaison d'une croissance réelle et de taux d'inflation élevés qui a le plus souvent permis de sortir des niveaux élevés de dettes publiques. Compte tenu des faibles perspectives d'inflation et de croissance, l'essentiel de l'ajustement devrait venir d'un réel effort budgétaire.

5. Ensemble de règles visant à faire en sorte que les pays de l'Union européenne préservent des finances publiques saines et coordonnent leurs politiques budgétaires.

publique à 60 % du PIB. Cet objectif auquel la France a souscrit induit un effort d'ajustement important pour les prochaines années (voir ci-dessous). Une étude récente réalisée par des économistes du Fonds monétaire international (FMI) estime que la plupart des grandes économies avancées, dont la France, se situent à une distance raisonnable de leur seuil maximal de la dette publique<sup>1</sup>. Mais cela n'emporte aucun jugement sur son niveau souhaitable.

Une manière de juger du bon niveau de la dette est de prendre en compte le coût que celle-ci représente pour les générations futures, notamment en termes de charge d'intérêts<sup>2</sup>. Parce qu'une dette plus élevée implique, dans le futur, des excédents primaires plus importants, elle est assimilable à un prélèvement sur les générations à venir. Cela est discutable au regard de l'équité et peut même devenir politiquement insoutenable. L'objectif de dette doit également tenir compte du risque de refinancement qui dépend de sa soutenabilité, tout en laissant suffisamment de marges de manœuvre à la politique budgétaire pour jouer son rôle d'amortisseur des récessions. Il faut enfin rappeler qu'un niveau d'endettement s'apprécie au regard de la croissance, de l'inflation et des taux d'intérêt.

Une option alternative à la consolidation budgétaire parfois évoquée est une restructuration de la dette publique, c'est-à-dire une renégociation avec les créanciers en vue d'une réduction de la dette sous la menace d'un défaut de paiement. Cette option induirait toutefois des coûts qui semblent assez largement dépasser les gains d'une telle opération : une perte à la hauteur de la réduction de dette pour les épargnants français et étrangers ; une forte instabilité financière due à l'exposition élevée des banques à la dette souveraine, aux réactions en chaîne et à la perte de confiance des acteurs économiques dans le système financier ; et enfin une augmentation du coût futur de la dette du fait de la défiance accrue des investisseurs<sup>3</sup>.

1. Selon leur analyse, le niveau maximal d'endettement public serait supérieur à 200 % du PIB. Toutefois, cette estimation ne tient pas compte de la fragilité des États dans un contexte d'union monétaire qui limite la capacité de la Banque centrale à agir en prêteur en dernier ressort. Par ailleurs, elle ne tient pas non plus compte du niveau élevé des prélèvements actuels et donc des marges de manœuvre plus limitées d'ajustement par ce canal en cas de turbulence financière. Voir Ostry J.D., Ghosh A.R. et Espinoza R. (2015), « When should public debt be reduced? », *IMF Staff Discussion Note*, SDN/14/10.

2. Les intérêts de la dette représentent entre 2 et 3,5 points de PIB depuis les années 1990 soit la deuxième dépense de l'État (à titre de comparaison, le budget consacré à l'éducation est de l'ordre de 2,5 points de PIB). Plus la dette est élevée, plus les intérêts le sont aussi et plus les ressources sont faibles pour d'autres politiques. La charge fiscale qui est léguée aux générations futures est d'autant plus lourde.

3. Borensztein E. et Panizza U. (2009), « The costs of sovereign default », *IMF Staff Papers*, vol. 56(4).

Une solution également évoquée par certains est une monétisation de la dette publique, c'est-à-dire un rachat massif et définitif de la dette publique par la Banque centrale, non pour des motifs de politique monétaire mais en vue d'alléger le fardeau pour l'État<sup>1</sup>. Outre le risque d'inflation et de perte de crédibilité de la Banque centrale qu'elle induirait, cette option est prohibée par les traités européens.

### *Quels efforts de consolidation d'ici dix ans ?*

Que se passerait-il si la France décidait d'arrêter la consolidation de son solde public après 2017 ? Dans un scénario de normalisation de la croissance et des taux d'intérêt<sup>2</sup>, le maintien du solde primaire après 2017 au niveau prévu dans le Pacte de stabilité et de croissance – c'est-à-dire à -0,7 % du PIB – se traduirait par un nouveau creusement du déficit, à 4,0 % du PIB en 2027. La dette se maintiendrait à un niveau élevé, proche de 95 % du PIB (graphique 4). Cette trajectoire induirait une remontée de la charge d'intérêts, au-delà de 3,3 points de PIB à l'horizon 2027.

À l'inverse, quel serait l'effort de consolidation budgétaire requis pour respecter les engagements pris avec le Pacte de stabilité et de croissance ? À partir des projections faites par le gouvernement pour la période allant de 2016 à 2019<sup>3</sup>, et sous les mêmes hypothèses de normalisation graduelle des taux de croissance et des taux d'intérêt, le respect des objectifs fixés par le Pacte<sup>4</sup> induirait un effort de consolidation du solde primaire important<sup>5</sup> (graphique 5) : celui-ci devrait continuer à s'améliorer pour atteindre plus de 2,3 % du PIB à l'horizon 2027 (il vaut -1,5 % du PIB en 2015), un niveau auquel la France n'est jamais parvenue.

1. Cette option est par exemple évoquée dans Turner A. (2015), « The case for monetary Finance – An essentially political issue », Institute for New Economic Thinking, The 16th Jacques Polak Annual Research Conference.

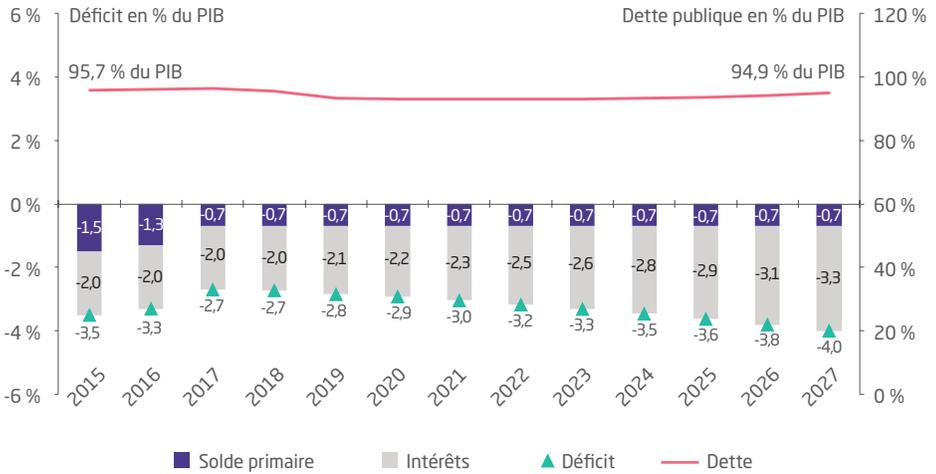
2. Ce scénario de normalisation fait l'hypothèse d'un retour graduel à une croissance réelle de 1,5 %, à une inflation à sa cible de 2 % et d'une remontée du coût moyen de la dette publique (c'est-à-dire du rapport entre la charge d'intérêts et le niveau de dette de l'année précédente) à 3,5 % (soit un niveau supérieur aux 2 % actuels mais inférieur à la moyenne des années 2000 qui était proche de 4 %). Cela résorberait l'écart entre croissance nominale et taux d'intérêt qui est actuellement de -0,2 % (croissance nominale de 2,3 % et taux d'intérêt implicite de 2,1 %).

3. Projections du Programme de stabilité d'avril 2016.

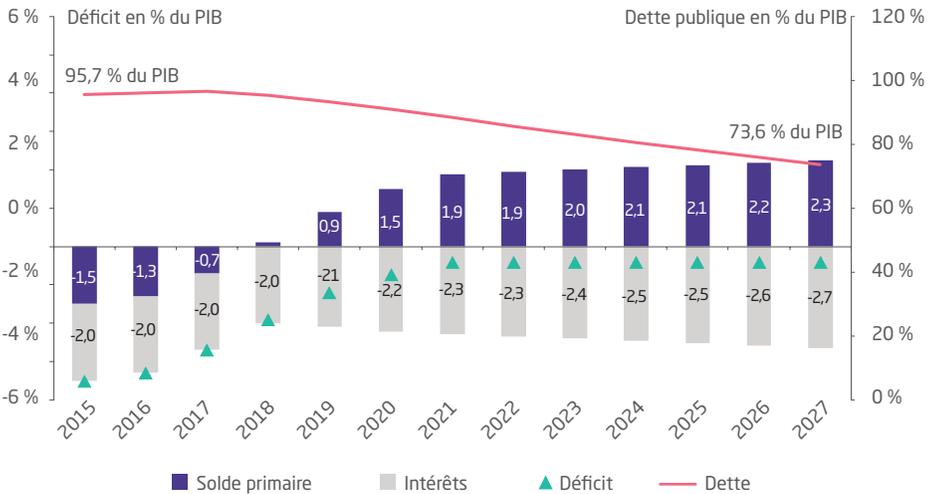
4. Le Pacte de stabilité et de croissance définit un déficit public cible (l'objectif de moyen terme) pour la France qui s'établit à -0,4 % du PIB.

5. On considère ici que la France aura refermé à cet horizon son écart de production : son solde public effectif correspond au solde structurel assurant ainsi le respect de l'objectif de moyen terme.

**Graphique 4 – Arrêt de la consolidation après 2017 dans un scénario de normalisation de la croissance et des taux d'intérêt**



**Graphique 5 – Respect du Pacte de stabilité et de croissance dans un scénario de normalisation de la croissance et des taux d'intérêt**



Note : les données de déficit du Programme de stabilité sont celles notifiées au moment de la publication du programme d'où un léger écart avec les dernières données Insee pour 2015.  
 Source : Direction générale du Trésor, Programme de stabilité 2016-2019 (jusqu'en 2017) puis projections France Stratégie

Une partie de l'amélioration du solde primaire devrait cependant se faire automatiquement *via* la fermeture de l'écart de production et la résorption de la partie conjoncturelle du solde primaire. Selon les différentes estimations de croissance potentielle et donc de déficit conjoncturel, l'effort primaire à réaliser une fois prise en compte la résorption automatique du déficit conjoncturel serait compris entre 1,9 et 3,8 points de PIB<sup>1</sup>. Cette trajectoire induirait une baisse graduelle de l'endettement public et permettrait de contenir la hausse de la charge d'intérêts. Même dans un scénario où les taux d'intérêt resteraient plus bas sur la décennie à venir, l'effort d'ajustement du déficit primaire resterait conséquent.

### *Croissance faible et taux d'intérêt bas : le temps d'investir ?*

Alors qu'à moyen terme la nécessité de consolider le déficit pour réduire la dette publique fait peu question, le débat est légitime sur la bonne stratégie budgétaire de court terme dans le contexte actuel de taux d'intérêt voisins de zéro et de croissance faible.

Un taux d'intérêt nul sur les obligations d'État à dix ans offre une opportunité exceptionnelle de financer des investissements dans les infrastructures, la transition écologique, la recherche ou la formation – en contrepartie d'une moindre dépense ou d'une croissance plus forte à l'avenir. Un tel programme pourrait en outre stimuler l'activité dans un contexte où le multiplicateur budgétaire est élevé<sup>2</sup>.

Pareille option ne serait cependant envisageable qu'à trois conditions : une crédibilité de la politique des finances publiques assez forte pour

1. La Commission estime que le solde primaire conjoncturel vaut 1,1 % en 2015, ce qui réduit d'autant l'effort d'ajustement à réaliser : celui-ci ne serait plus que de 2,7 points de PIB contre 3,8 points. De son côté, le Programme de stabilité fait l'hypothèse d'un écart du PIB à son potentiel plus grand (-3,3 % contre -1,8 % pour la Commission) et d'un déficit conjoncturel plus élevé à -1,9 %. Une telle hypothèse implique que l'effort structurel primaire à réaliser serait donc encore moindre, de seulement 1,9 point de PIB.

2. DeLong et Summers montrent à partir d'un modèle théorique que dans une situation de taux d'intérêt nuls, où l'économie est en bas de cycle et où il existe des effets d'hystérèse, une relance budgétaire peut s'autofinancer, c'est-à-dire ne pas induire une hausse de la dette publique. En outre, le FMI encourage les pays où les taux d'intérêt sont bas et la demande faible à augmenter les projets d'investissements publics en les finançant par de la dette. Voir DeLong J.B. et Summers L.H. (2012), « Fiscal policy in a depressed economy », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 44(1) ; FMI (2014), « Is it time for an infrastructure push? The macroeconomic effects of public investment », *World Economic Outlook*, chapitre 3, octobre.

convaincre que cet endettement supplémentaire ne serait que temporaire ; une réforme du cadre européen des finances publiques qui fasse place à une gestion intertemporelle de la dette des États ; et enfin une sélection stricte des projets d'investissement sur des critères assurant leur rentabilité socioéconomique.

## COMMENT RÉDUIRE LE DÉFICIT PUBLIC ?

### **Des marges d'ajustement limitées *via* les recettes**

Un des leviers envisageables pour poursuivre l'ajustement du déficit budgétaire est l'augmentation des recettes publiques. Au vu du niveau actuel des prélèvements obligatoires<sup>1</sup> et de l'importance de leur contribution à l'ajustement budgétaire depuis la crise, les marges de manœuvre dans ce domaine apparaissent toutefois limitées. En particulier, s'il est toujours possible de procéder à de nouvelles hausses des prélèvements obligatoires, le consentement à l'impôt des citoyens n'est pas infini. La France se caractérise déjà par un niveau élevé de prélèvements et, davantage que ses voisins, les fait reposer sur le travail et la production, au risque, en économie ouverte, de freiner la croissance et l'emploi. Des basculements vers des assiettes moins distorsives (mais peut-être aussi moins redistributives), comme la TVA, pourraient constituer une voie pour augmenter le rendement de l'impôt.

Cette question de la fiscalité est traitée dans le chapitre suivant. Quoi qu'il en soit, les stratégies de consolidation des finances publiques doivent être cohérentes : soit le maintien du niveau des dépenses publiques se fait au prix de hausses de prélèvements assumées, soit le maintien du niveau actuel des prélèvements, ou son allègement, nécessitera une réduction des dépenses publiques.

1. La France est l'un des pays où le ratio de recettes publiques sur PIB est le plus élevé au monde. Cela est naturellement lié au choix français de socialiser quasi entièrement plusieurs domaines (retraites, santé, éducation, etc.) qui, dans beaucoup de pays, relèvent en partie au moins de l'initiative privée.

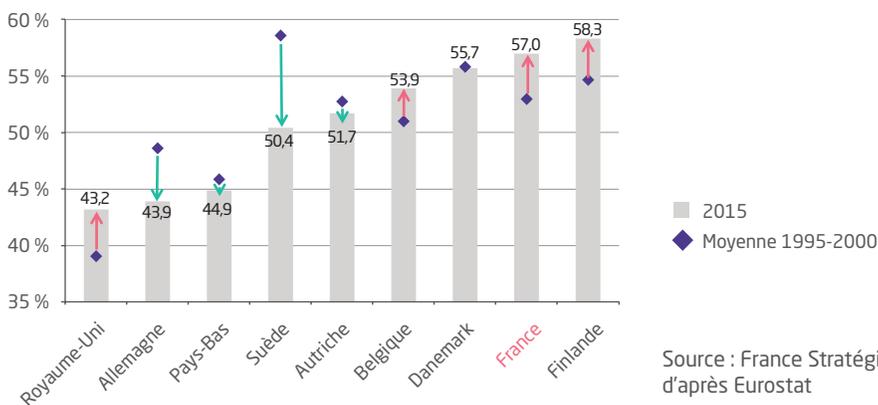
## Un niveau élevé de dépenses publiques

Le poids des dépenses publiques dans le PIB (57 % en 2015, sans compter les allègements de cotisations sociales<sup>1</sup>) a très fortement augmenté depuis vingt ans, plaçant la France tout en haut du classement des pays les plus dépensiers. Au sein de l'OCDE, seule la Finlande, avec un ratio de 58,3 %, dépense davantage (graphique 6). Cette évolution résulte de choix collectifs mais traduit également une incapacité des gouvernements successifs à maîtriser les dépenses.

Comparons le niveau de dépenses publiques en France à celui d'un groupe de pays témoins composé de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, du Danemark, de la Finlande, des Pays-Bas, de la Suède et du Royaume-Uni<sup>2</sup> de manière à identifier les principaux postes responsables de l'écart. Le ratio dépenses publiques sur PIB dans ce groupe témoin est de 51 % en 2014, soit 6,5 points de PIB de moins qu'en France.

La comparaison des dépenses publiques par fonction (graphique 7) et par nature (graphique 8) n'est pas aussi précise qu'il serait souhaitable en raison des différences de nomenclature entre pays. Elle permet néanmoins de dégager plusieurs enseignements.

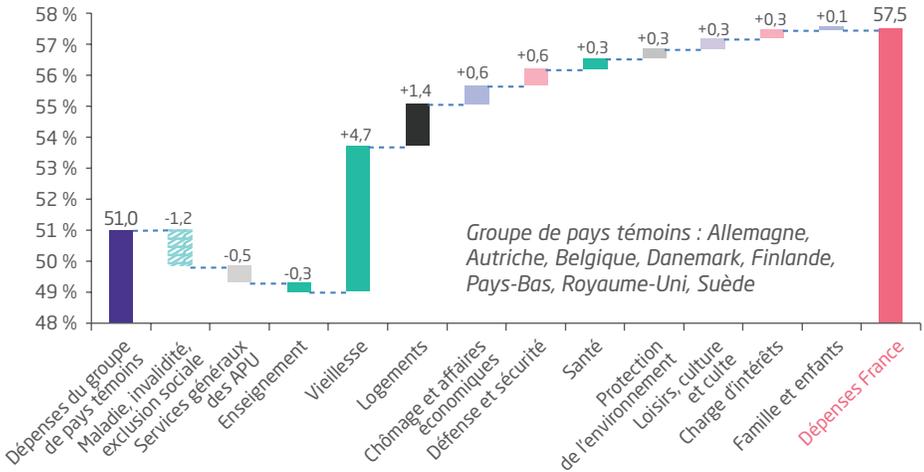
Graphique 6 – Évolution du ratio dépenses publiques sur PIB depuis vingt ans



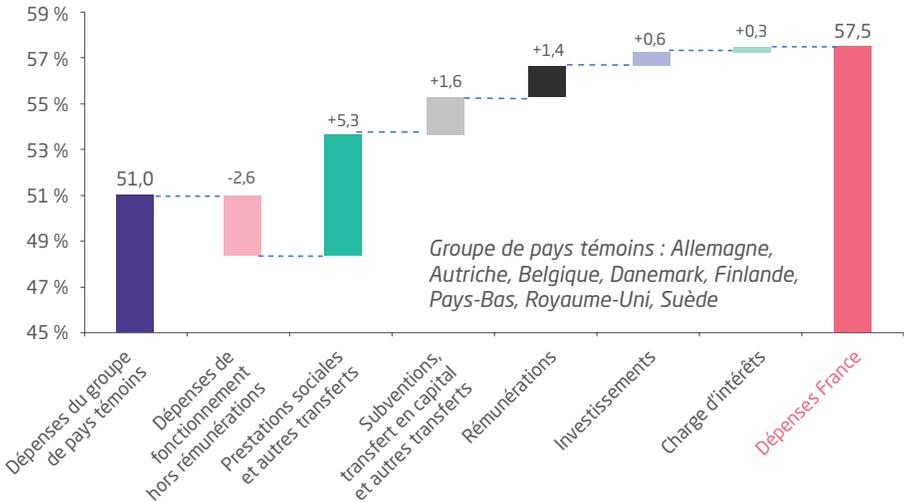
1. Ces allègements sont comptabilisés en dépenses pour l'emploi dans le chapitre « Quels leviers pour l'emploi ? », mais interviennent comme moindres recettes dans la comptabilité nationale. Au contraire, les crédits d'impôt, tel le CICE, sont comptabilisés en dépenses publiques.

2. Ces pays ont été sélectionnés selon un double critère de niveau de vie (approché par le PIB par habitant) et de niveau de dépenses publiques, afin de comparer la France à un groupe qui lui est proche dans ces deux dimensions.

**Graphique 7 – Écart entre les dépenses publiques françaises et celles d'un groupe de pays témoins en 2014, selon la fonction de la dépense**



**Graphique 8 – Écart entre les dépenses publiques françaises et celles du groupe de pays témoins en 2014, selon la nature de la dépense**



Note : les données COFOG d'Eurostat ont été depuis révisées d'où un léger écart avec les dernières données Insee.

Source : France Stratégie, d'après Eurostat, données COFOG

Les dépenses vieillesse, constituées à 96 % des dépenses de retraite, expliquent les trois quarts de l'écart avec le groupe témoin. Viennent ensuite les dépenses de logement, qui recouvrent les diverses aides à la pierre et les aides personnelles au logement. La France dépense également davantage pour la défense, les affaires économiques et le chômage, la santé, la protection de l'environnement et la culture. Elle dépense significativement moins pour les indemnités maladie, l'invalidité<sup>1</sup> et l'exclusion sociale.

Outre les dépenses de prestations sociales qui expliquent le gros de l'écart, la France se distingue par des postes subventions, transferts en capital et rémunérations sensiblement plus élevés qu'ailleurs. Elle apparaît à l'inverse plus économe pour les dépenses de fonctionnement du fait de consommations intermédiaires plus faibles. Ce point invite à la prudence sur la comparaison du niveau des rémunérations publiques puisqu'il existe une substituabilité entre une administration directe de certaines politiques (qui induit des dépenses de rémunérations publiques) et leur externalisation (qui induit des dépenses de consommations intermédiaires)<sup>2</sup>.

### *Dépenses de retraite : le choix de la socialisation, un système généreux*

Pourquoi un tel écart entre le niveau des dépenses publiques de retraite en France et celui du groupe de pays témoins ?

Tout d'abord, cela n'est pas dû à un effet démographique particulier. La part des plus de 60 ans n'est pas très différente de ce qu'elle est dans les autres pays. En revanche, les dépenses publiques vieillesse par individu âgé de plus de 60 ans sont de 30 % plus élevées qu'ailleurs.

Ce niveau de dépense vieillesse s'explique en grande partie par le choix de socialisation quasi total du système de retraite. Sur les huit pays du groupe témoin, six ont en effet adopté un système mixte avec un régime public de plus

1. Le niveau élevé des dépenses vieillesse et le niveau faible des dépenses de maladie et d'invalidité ne sont pas forcément sans lien : dans les pays où les conditions d'obtention des retraites sont plus strictes, une part des personnes proches de la retraite peuvent sortir de l'activité en bénéficiant des prestations sociales maladie et invalidité avant d'avoir droit aux prestations retraite.

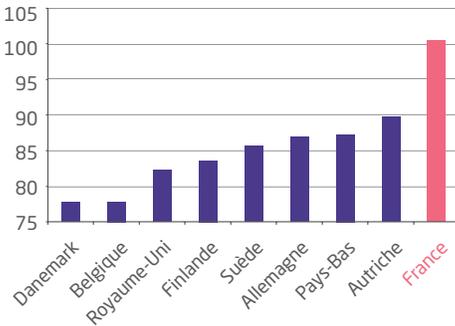
2. Il faut aussi prendre en compte qu'une partie des dépenses de rémunération sont des cotisations sociales imputées qui peuvent fortement varier d'un pays à l'autre du fait d'une organisation différente des caisses de sécurité sociale publique. À noter également la particularité de l'Allemagne qui comptabilise les hôpitaux publics en sociétés non financières plutôt qu'en administrations. Cela implique notamment que les rémunérations du personnel hospitalier allemand ne sont pas comptabilisées en rémunérations publiques mais en consommations intermédiaires.

petite taille complété par un régime privé par capitalisation important (obligatoire ou optionnel). Il faut donc faire preuve de prudence dans la comparaison des dépenses publiques : les systèmes par capitalisation induisent en effet des cotisations privées, à la charge des actifs, qui peuvent être aussi importantes que les cotisations sociales publiques. La frontière entre systèmes de retraite publics et systèmes privés obligatoires est ténue.

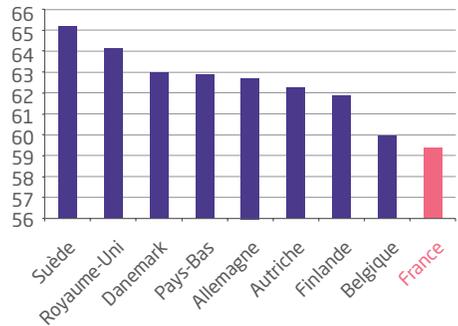
Outre ce choix de socialisation, le niveau élevé des dépenses de retraite s'explique par la générosité du système français. En 2014, le niveau de vie des personnes de plus de 60 ans relativement à celui de l'ensemble de la population était sensiblement plus élevé<sup>1</sup> (graphique 9). La France se démarque aussi sensiblement par l'âge effectif de sortie de l'activité (graphique 10). Ce dernier, tel que mesuré par l'OCDE, est pour les hommes légèrement supérieur à 59 ans contre 63 ans en moyenne dans les autres pays<sup>2</sup>.

Toutefois, même si le niveau des dépenses vieillesse est aujourd'hui élevé, les différentes réformes des retraites intervenues depuis les années 1990 ont permis de maîtriser leur trajectoire future<sup>3</sup>. Le passage à l'indexation sur les

**Graphique 9 – Rapport du niveau de vie des + 65 ans au niveau de vie de la population totale en 2014**



**Graphique 10 – Âge de sortie effective du marché du travail pour les hommes, en 2014**



Source : France Stratégie, d'après Eurostat, données COFOG

1. Ce niveau de vie relativement élevé s'explique également par des revenus en capital importants des retraités.

2. L'OCDE estime un âge effectif de la cessation d'activité, c'est-à-dire l'âge effectif de sortie définitive de l'activité – de l'emploi ou du chômage – qui ne doit pas être confondu avec l'âge effectif de liquidation de la retraite. La sortie de l'activité ne correspond pas forcément à l'âge de liquidation mais peut se faire *via* l'invalidité ou l'inactivité sans retraite.

3. Marino D. (2014) « Vingt ans de réformes des retraites : quelle contribution des règles d'indexation ? », *Insee Analyses*, n° 17, avril.

prix pour la revalorisation des pensions et pour la comptabilisation des salaires perçus dans le calcul de la retraite a d'ores et déjà permis et permettra encore de dégager d'importantes économies. L'augmentation de la durée de cotisation requise pour atteindre le taux plein et le relèvement de l'âge minimal d'ouverture des droits vont faire reculer l'âge effectif de départ à la retraite dans les prochaines années<sup>1</sup>. Ajoutées à l'augmentation du nombre d'années prises en compte pour le calcul du salaire de référence, toutes ces mesures permettront de modérer le poids des retraites dans le PIB.

*Logement et affaires économiques : des dépenses publiques élevées, des marchés dysfonctionnels*

La France dépense beaucoup sur des postes budgétaires destinés à combler des dysfonctionnements de marché par la dépense publique. Deux marchés sont particulièrement concernés : celui du logement et celui du travail. À un moindre degré, ces observations s'appliquent aussi à l'innovation.

Aucun autre pays à l'exception du Royaume-Uni ne dépense autant que la France pour la politique du logement. Les aides au logement<sup>2</sup> (tableau 1) se

**Tableau 1 – Répartition des aides publiques au logement en 2014**  
(en millions d'euros)

Prestations sociales liées au logement (consommateurs uniquement)	20 500
Subventions d'exploitation (producteurs uniquement)	200
Subventions d'investissement (producteurs uniquement)	3 400
Avantages fiscaux aux consommateurs de service de logement	1 300
Avantages fiscaux aux producteurs de service de logement	12 400
Avantages de taux (producteurs uniquement)	3 000
<b>Ensemble des aides au logement</b>	<b>40 900</b>

Source : France Stratégie, d'après Commissariat général au Développement durable, Compte du logement

1. Celui-ci devrait passer à 60,5 ans en 2025 et à 64 ans en 2035. Voir rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites, juin 2016.

2. Le champ des dépenses de logement identifiées avec la classification COFOG et celui des aides au logement répertoriées ici ne sont pas identiques : d'une part, les dépenses COFOG prennent en compte la construction d'équipements publics hors logement ; d'autre part, les aides au logement incluent des baisses de prélèvements obligatoires (baisse de TVA par exemple) qui ne sont pas, par nature, comptées en dépenses publiques.

répartissent en soutien à la demande des ménages (environ 20 milliards d'euros qui sont essentiellement les aides personnelles au logement) et en aides diverses aux producteurs, dont l'essentiel est consacré au secteur HLM (9 milliards) et aux aides fiscales pour la rénovation des bâtiments (8 milliards notamment pour éviter l'économie souterraine). Au regard des dysfonctionnements du marché du logement, l'efficacité de ces politiques est controversée. Les aides personnelles au logement, bien que redistributives, ont un effet inflationniste sur les loyers<sup>1</sup>. Les dispositifs d'incitation à l'investissement locatif n'ont pas non plus produit les effets escomptés<sup>2</sup>. Les difficultés de logement dans les zones tendues résultent surtout d'une offre insuffisante du fait de la pénurie de foncier (entretenu par les collectivités locales) et de la réglementation (normes de construction, réglementation des baux, etc.). Une partie non négligeable des aides prend la forme de moindres prélèvements obligatoires dont le retrait ne ferait qu'augmenter la pression fiscale sur un secteur en difficulté et fortement tenté par l'informalité.

En incluant les exonérations de cotisations, qui sont principalement comptabilisées comme une baisse des prélèvements, la politique de l'emploi pèse environ 108 milliards d'euros en 2015, soit 5 points de PIB<sup>3</sup>. Là encore, les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des moyens engagés<sup>4</sup>.

En matière d'innovation, le montant des soutiens publics (crédit d'impôt, dispositifs incitatifs et subventions) s'élève à 10 milliards d'euros, soit un demi-point de PIB<sup>5</sup>. Si une intervention publique est pleinement justifiée en raison des effets externes de l'innovation, certaines de ces aides pallient des dysfonctionnements de marché qui pourraient être traités à la racine.

1. Gabrielle Fack estime que 50 % à 80 % des allocations perçues par les foyers à bas revenu sont absorbés par les hausses de loyer. Voir Fack G. (2005), « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », *Économie et Statistique*, n° 381-382.

2. Voir par exemple Madec P. (2015), « Comment reconstruire une politique du logement efficace ? », *Mouvements des idées et des luttes*, 27 mai ; Trannoy A. et Wasmer É. (2013), « Comment modérer les prix de l'immobilier ? », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 2, février.

3. Du fait de la diversité des dispositifs existants (comme les exonérations qui ne sont pas comptabilisées en dépenses), il est difficile d'obtenir des comparaisons internationales précises sur l'ensemble des moyens publics consacrés à l'emploi.

4. Voir le chapitre « Quels leviers pour l'emploi ? ».

5. France Stratégie (2016), *Quinze ans de politiques d'innovation en France*, rapport de la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation présidée par Jean Pisani-Ferry, janvier.

Au total, ces trois secteurs (emploi, logement, innovation) mobilisent plus de 160 milliards d'euros en soutiens publics, soit à peu près huit points de PIB. Si un soutien budgétaire peut se justifier pour chacun d'entre eux, des mesures structurelles, de nature non budgétaire, permettraient des économies de dépenses en améliorant le fonctionnement des marchés concernés.

### *Une masse salariale relativement élevée*

Le niveau des dépenses de rémunération (12,5 % du PIB en 2015) n'est évidemment pas sans lien avec le degré de socialisation important de services comme l'éducation ou la santé. Toutefois, il faut rester prudent dans l'interprétation des niveaux de rémunération publique car ceux-ci dépendent du choix du mode d'administration de telles ou telles politiques (administration directe ou externalisation). En particulier, la France a des dépenses de fonctionnement (qui englobent à la fois les rémunérations directes et les consommations intermédiaires) plus basses que celles du groupe témoin. Par ailleurs, les données d'emploi public font l'objet de conventions statistiques hétérogènes d'un pays à l'autre et ne sont donc pas parfaitement adaptées aux comparaisons internationales<sup>1</sup>.

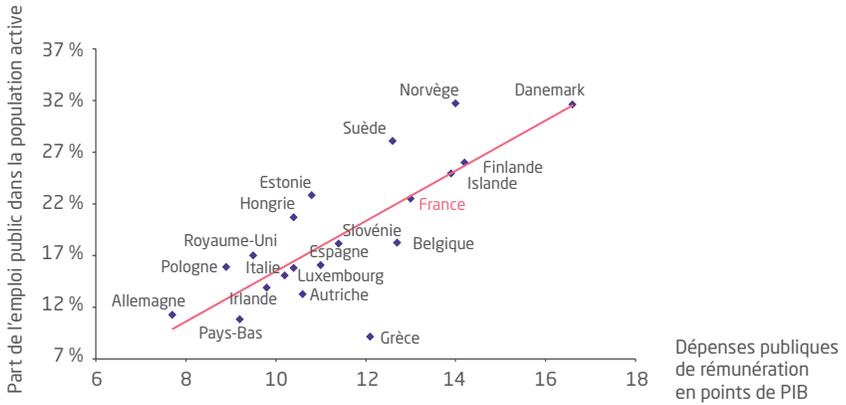
Il est difficile de déterminer si le niveau élevé de la masse salariale publique provient d'effectifs relativement importants (graphique 11) ou de rémunérations élevées<sup>2</sup>. Une étude portant sur l'ensemble des administrations suggère que l'écart de revenu du public relativement au privé est faible en comparaison européenne<sup>3</sup>. Cela semble particulièrement visible pour les enseignants qui apparaissent moins bien payés que dans la moyenne des autres pays du groupe témoin, autant en début qu'en fin de carrière. Les enseignants pèsent pour un peu moins d'un quart de l'emploi public. À l'inverse, les enquêtes concentrées sur l'administration centrale mettent en évidence des niveaux élevés de rémunération des agents de l'État surtout aux postes à responsabilité (graphique 12).

1. Voir France Stratégie (2016), *Tableau de bord de l'emploi public*, à paraître ; FMI (2016), « Managing government compensation and employment – Institutions, policies, and reform challenges », *IMF Policy Papers*, juin.

2. Ce constat reste difficile à établir car les données de l'emploi public sont imparfaitement comparables et non disponibles pour l'ensemble des pays.

3. Giordano R. *et al.* (2011), « The public sector pay gap in a selection of euro area countries », *ECB Working Papers Series*, n° 1406, décembre.

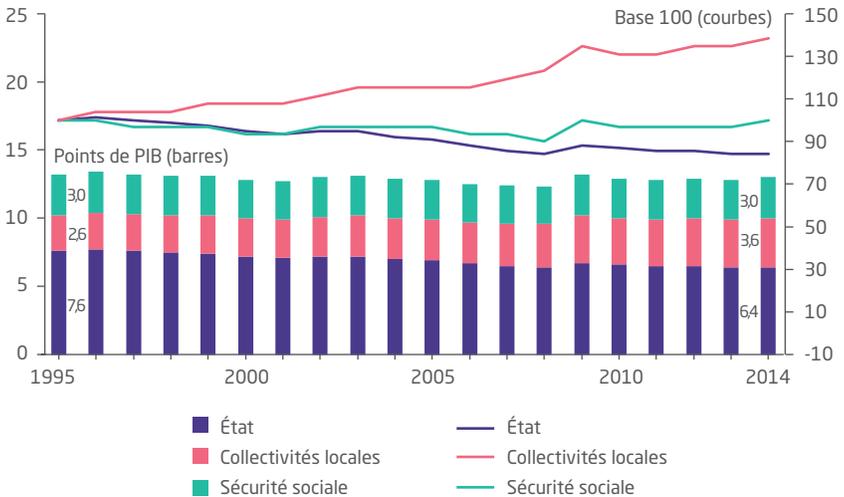
**Graphique 11 – Part de l'emploi public dans la population active et dans les dépenses de rémunération**



Note : les données d'emploi ne sont pas en équivalent temps plein, ce qui limite la comparabilité, certains pays ayant davantage recours que d'autres au temps partiel.

Source : France Stratégie, d'après les données Eurostat et OCDE

**Graphique 12 – Évolution des dépenses de rémunération par échelon d'administration**



Source : France Stratégie, d'après les données de l'Insee

Ce constat laisse penser qu'il existe à la fois des poches de sur- et de sous-administration ainsi que des métiers ou des postes au sein de la sphère publique qui sont mieux rémunérés que d'autres par rapport au secteur privé. Au-delà du niveau global des effectifs et de leur rémunération, la bonne allocation des moyens humains, dans les administrations, entre les différentes missions est une dimension essentielle de l'efficacité de l'action publique<sup>1</sup>.

Par le passé, la maîtrise des effectifs publics s'est concentrée essentiellement sur celle des effectifs de l'État, avec la révision générale des politiques publiques, sans que ces efforts se répercutent toujours aux autres niveaux de l'administration. À l'avenir, il apparaît essentiel de veiller à maintenir les conditions d'un service public de qualité sur certaines fonctions régaliennes tout en s'assurant que chaque échelon de l'administration, y compris les collectivités territoriales, participe à l'effort global.

### *Une organisation territoriale coûteuse*

Ces dernières années, la croissance des dépenses des collectivités territoriales a fortement contribué à celle des dépenses publiques : sur les 6 points de PIB d'augmentation observés depuis 2000, 2,3 points viennent des administrations publiques locales, ce qui correspond à une augmentation de leurs dépenses en valeur de 77 %. Dans le même temps, les dépenses de l'État ont été à peu près stables en points de PIB (-0,3 point), tandis que celles des administrations de sécurité sociale ont augmenté de 4,3 points.

Selon les estimations du ministère du Budget, sur la période 1983-2014, la hausse de 3,2 points de PIB des dépenses des collectivités territoriales s'expliquerait pour moitié (1,5 point) par celle des dépenses à champ constant et pour moitié par les nouvelles compétences attribuées aux collectivités dans le cadre du processus de décentralisation<sup>2</sup>. Par ailleurs, selon le rapport Carrez (2010)<sup>3</sup>, les deux tiers de la hausse des dépenses des collectivités territoriales de 1983 à 2008 à champ constant proviennent du bloc communal et un tiers des régions. C'est principalement la hausse des dépenses de fonctionnement, notamment de celles de rémunération au niveau des intercommunalités, qui expliquerait l'accroissement des dépenses à champ constant. Les pratiques de

1. Centre d'analyse stratégique (2010), *Tableau de bord de l'emploi public*, décembre.

2. Référence au jaune budgétaire, document annexé au projet de loi de finances.

3. Carrez G. et Thénault M. (2010), *Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales*, Conférence sur les déficits publics, Association des maires de France.

rémunération, le recrutement d'agent, la gestion du temps de travail ainsi que la lutte contre l'absentéisme dans les administrations locales constituent autant de leviers d'économies potentielles<sup>1</sup>.

Plusieurs mesures ont été prises récemment : la loi NOTRe, qui a réduit le nombre de régions ; la création de l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) qui vise, à titre indicatif, à promouvoir une programmation rigoureuse des dépenses locales ; la baisse des dotations de l'État qui met les collectivités locales sous tension. Elles devraient permettre une plus grande maîtrise de la dépense locale dans les prochaines années.

## LES ENJEUX

### *Les dépenses publiques de la France à l'horizon 2027 : quelles évolutions spontanées ?*

En combinant les projections des Hauts Conseils<sup>2</sup> et du groupe du travail sur le vieillissement de la Commission européenne<sup>3</sup> ainsi que les projections de dette présentées dans ce chapitre, il est possible d'anticiper l'évolution des principales dépenses publiques sur les dix prochaines années<sup>4</sup> (graphique 13).

Selon ces projections, hors la charge d'intérêts, le poids des dépenses publiques dans le PIB devrait légèrement diminuer, principalement du fait d'une baisse du poids des dépenses de vieillesse qui compenserait la hausse de celui des dépenses de santé. Toutefois, le poids de la charge d'intérêts augmenterait, même dans le cas où interviendrait un ajustement budgétaire, pour corriger la trajectoire spontanée des dépenses<sup>5</sup>.

1. Rapports 2013, 2014 et 2015 de la Cour des comptes sur les finances publiques locales.

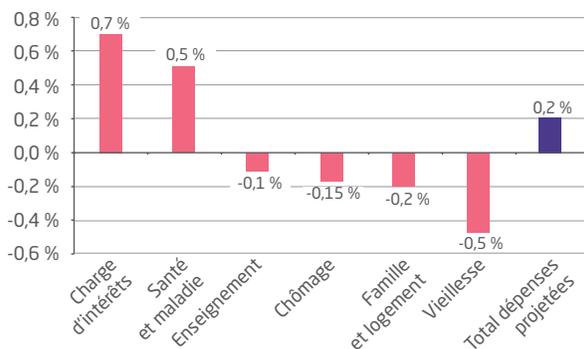
2. Haut Conseil pour l'avenir de l'Assurance maladie (HCAAM), Conseil d'orientation des retraites (COR), Haut Conseil de la famille (HCF) et Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFi-PS).

3. Les projections reprises de ce groupe de travail sont celles concernant les dépenses d'éducation car elles ne sont pas réalisées par les Hauts Conseils. Les hypothèses de croissance des deux exercices sont sensiblement similaires, ce qui rend compatibles les diverses sources de projections.

4. Les projections de dépenses sont celles qui postulent une croissance effective de l'ordre de 1,5 % sur la période de projection et un retour graduel du taux de chômage vers 7,5 %.

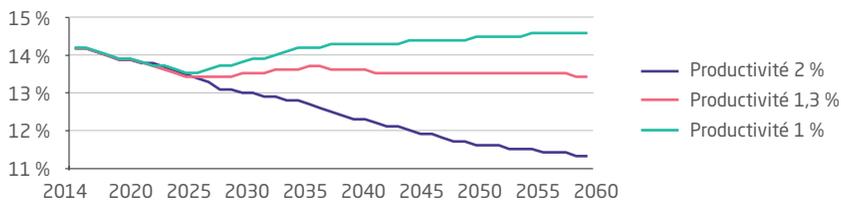
5. La hausse de la charge d'intérêts sur la période dépendra, outre de l'évolution des taux souverains, des économies (ou des hausses de recettes) qui seront faites par ailleurs. En l'absence de mesures de redressement, cette hausse sera plus élevée (graphique 4).

Graphique 13 – Évolution des dépenses publiques entre 2017 et 2027 (en points de PIB)



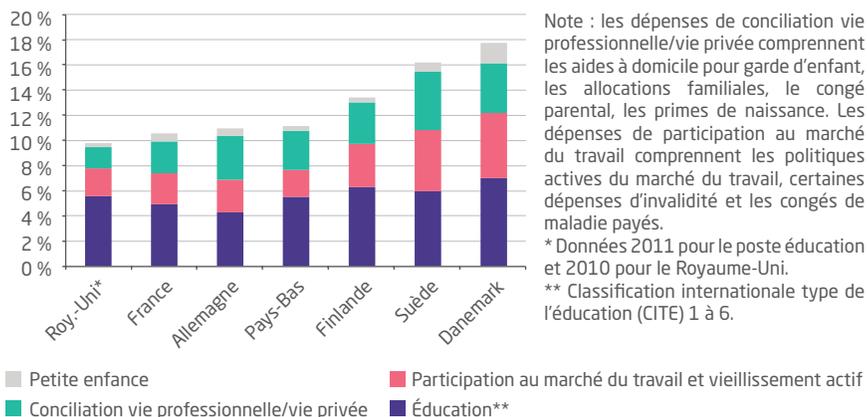
Source : estimations France Stratégie, sur la base des projections des Hauts Conseils et du groupe de travail de la Commission européenne sur le vieillissement

Graphique 14 – Évolution des dépenses de retraite selon trois scénarios



Source : France Stratégie, d'après le rapport annuel du COR (juin 2016)

Graphique 15 – Dépenses d'investissement social en 2012 (en pourcentage du PIB)



Source : France Stratégie, d'après les données Eurostat

Ces projections restent toutefois tributaires des évolutions futures de la croissance. Cela concerne en particulier les dépenses de retraite<sup>1</sup> : à horizon 2060, selon le COR, la part des dépenses de retraite dans le PIB pourrait être de 14,6 %, dans un scénario de croissance faible, contre seulement 11 % dans un scénario de croissance forte (graphique 14). Cette dépendance aux hypothèses de croissance vient du fait que les pensions sont indexées sur l'inflation, elle-même liée à la croissance plutôt que sur les salaires, depuis la réforme mise en place au début des années 1990.

### *Augmenter certaines dépenses pour préparer l'avenir ?*

Éducation, formation continue, dépenses actives pour l'emploi, transition énergétique, diffusion du numérique, nombreux sont les postes budgétaires qui peuvent servir de leviers pour une croissance plus forte, inclusive et soutenable.

L'investissement public est relativement élevé en France et a été résilient depuis 2008. Le niveau des infrastructures est de bonne qualité en comparaison internationale<sup>2</sup>. Pour autant, l'efficacité des choix d'investissement, notamment au niveau local, n'est pas toujours assurée.

Par ailleurs, la France dépense relativement peu sur des postes budgétaires correspondant à des investissements sociaux d'avenir comme la petite enfance, l'éducation, la formation continue ou les politiques actives du marché du travail (graphique 15). Ces dépenses ont l'avantage de favoriser la croissance et le bien-être, mais aussi de prévenir des risques sociaux futurs et de contenir les dépenses sociales curatives (comme l'assurance chômage). S'orienter vers ce type d'investissements permettrait tout à la fois d'améliorer le bien-être de la population, de soutenir la croissance et de réduire les dépenses publiques de réparation.

1. Blanchet D., Bozio A. et Rabaté S. (2016), « Quelles options pour réduire la dépendance à la croissance du système de retraite français ? », *Revue économique*, 016/4, vol. 67.

2. Hallaert J.-J. et Queyranne M. (2016), « From containment to rationalization: Increasing public expenditure efficiency in France », *IMF Working Papers*, n° 16/7, janvier.

## LES OPTIONS EN DÉBAT

### *Quel objectif d'endettement public à moyen terme ?*

- Comment apprécier, d'un point de vue intergénérationnel, l'équilibre entre les actifs et le passif financier qu'une génération lègue à la suivante ? Qu'en déduire sur le niveau souhaitable de la dette publique de la France à moyen terme ?
- Au vu du coût d'un endettement élevé pour les générations futures et du risque induit par le niveau actuel de la dette publique, à quel rythme la France doit-elle poursuivre son désendettement ?
- Quel équilibre entre freinage des dépenses et accroissement des recettes publiques pour assurer cet objectif de désendettement ? Le niveau des prélèvements obligatoires pose-t-il un problème de consentement à payer ? Dans ce cas, cela tient-il au niveau ou à la structure des prélèvements ? Après une première phase d'ajustement par la recette, faut-il désormais privilégier l'ajustement par la dépense ?

### *Quelle adaptation au contexte macroéconomique ?*

- Comment optimiser la capacité de la politique budgétaire à jouer son rôle de stabilisation de la conjoncture ? Faut-il pour cela modifier les règles budgétaires ou mieux gérer surplus et déficits dans le cycle économique ?
- Y a-t-il lieu de tirer parti du contexte de très faibles taux d'intérêt pour engager un programme d'investissements publics ? Dans quels domaines le rendement socioéconomique de tels investissements serait-il suffisant ? La France aurait-elle la crédibilité budgétaire nécessaire à une telle initiative ? Par quelles initiatives institutionnelles pourrait-elle la renforcer ?
- Si de telles options étaient envisagées, faudrait-il viser une relance de l'investissement public dans les infrastructures ? Dans le capital humain ? Dans la transition énergétique ? Ou alternativement ? Faudrait-il opérer un choc fiscal visant à libérer les forces productives en abaissant les prélèvements ?
- Doit-on plutôt réserver l'option d'une relance par l'investissement à une conjoncture d'affaiblissement de la croissance internationale ?
- Enfin, comment inscrire une telle stratégie dans le contexte européen ? Par-delà la question du respect strict des règles budgétaires, certains

partenaires européens doutent de la capacité de la France à assainir durablement ses finances publiques. Cette défiance est l'un des principaux obstacles à la mise en place d'instruments de partage des risques au niveau de la zone euro. Dans ces conditions, serait-il possible d'engager plutôt une action au niveau européen, *via* par exemple un plan Juncker renforcé ou une capacité d'emprunt commune ?

- Doit-on viser une plus grande coordination en Europe pour limiter la concurrence fiscale qui érode les recettes publiques ?
- Ou bien faut-il, dans un cadre européen ou national, mettre l'accent sur la lutte contre l'évasion fiscale ? Quelle contribution au rétablissement de l'équilibre des finances publiques peut-on en espérer ?

#### *Quelle gouvernance pour les finances publiques ?*

- Les outils de gouvernance des finances publiques sont-ils efficaces et suffisants ? De nouvelles règles ou de nouvelles institutions permettraient-elles de mieux crédibiliser et de rendre opérationnels les engagements budgétaires ? Faut-il élargir le mandat du Haut Conseil des finances publiques ?
- Quelle gouvernance pour les finances publiques locales ? Comme cela a été le cas dans d'autres pays, doit-on fixer des règles plus précises pour les finances publiques locales ? Ou mettre en place une loi de finances pour les finances locales ? Peut-on envisager des pactes de stabilité entre l'État et les collectivités territoriales ? Ou revenir sur le principe de constitutionnalité de libre administration des collectivités et imposer une règle de dépense plus contraignante ? Doit-on poursuivre la baisse des dotations ? Mieux encadrer les évolutions salariales de la fonction publique territoriale ?
- La répartition des compétences entre les différents échelons de l'administration publique, autant en dépenses qu'en recettes, peut-elle être modifiée ?

#### *Quelles évolutions pour les dépenses publiques ?*

- Doit-on se fixer un niveau cible à l'horizon 2027 pour le ratio dépenses publiques sur PIB ? En fonction de cette cible de dépenses, quelles seraient les économies à opérer ?
- Si l'on se fixe pour objectif des économies élevées, celles-ci ne pourront pas seulement venir des dépenses de fonctionnement de l'État mais devront aussi se traduire par des baisses de prestations sociales. Dans ce

cas, comment répartir l'effort de manière juste ? Comment gérer les effets récessifs de ces baisses de dépenses à court terme ?

- Une part notable des dépenses de l'État est consacrée à pallier les dysfonctionnements de certains marchés (notamment du travail, du logement, de l'innovation). Un meilleur fonctionnement de ces marchés permettrait-il des économies substantielles de dépenses publiques ?
- Certaines politiques méritent-elles des ressources supplémentaires notamment afin d'assurer une croissance de moyen terme soutenable et inclusive ? Quelles sont les conséquences budgétaires des nouvelles priorités (transition écologique, sécurité) ?
- Comment accroître la capacité à redéployer des ressources en fonction des priorités de l'action publique ? Pour mieux maîtriser l'évolution des dépenses publiques et être plus sélectif dans les choix publics<sup>1</sup>, doit-on mettre en œuvre des exercices de revue de dépenses plus systématiques et institutionnalisés ?
- Comment gérer l'évolution des dépenses publiques dans un scénario de croissance potentielle durablement basse ? Pour éviter de régulièrement réviser les paramètres des régimes de retraite, faut-il indexer explicitement certains d'entre eux sur la croissance de l'économie, afin de traduire dans le contrat collectif le fait que dans un régime par répartition, le montant des pensions est nécessairement dépendant de la croissance future ?

*Arthur Sode*

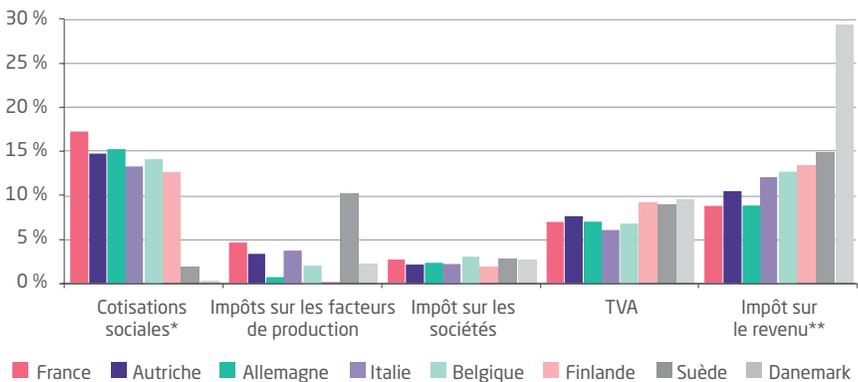
1. La France est l'un des pays les moins sélectifs dans le choix de ses dépenses et le moins capable d'opérer des choix clairs dans sa stratégie d'intervention publique. Voir Lorach N. et Sode A. (2015), « Quelle sélectivité dans la réduction des dépenses publiques ? », *La Note d'analyse*, n° 28, France Stratégie, avril.

# 13

## QUELS PRINCIPES POUR UNE FISCALITÉ SIMPLIFIÉE ?

Par-delà leur niveau élevé, cohérent avec celui de la dépense publique, les prélèvements obligatoires français se singularisent par le fait qu'ils reposent plus lourdement qu'ailleurs sur le travail et l'appareil productif. La contrepartie en est un moindre recours à la TVA et une plus faible imposition sur les revenus des personnes physiques.

Graphique 1 – Prélèvements obligatoires en 2014  
(en pourcentage du PIB)



\* Hors cotisations imputées.

\*\* Y compris CSG, CRDS, etc.

Source : France Stratégie, d'après les données Eurostat

De son côté, la fiscalité du capital tend à favoriser plutôt l'investissement immobilier que la prise de risque dans l'économie productive. Les revenus fonciers comme ceux tirés des livrets d'épargne peu risqués bénéficient d'avantages fiscaux importants alors que les dividendes et les plus-values mobilières sont plus lourdement taxées que chez nos partenaires.

Plus généralement, en de nombreux points, l'équilibre entre redistribution, incitation et attractivité du système fiscal est incertain :

- l'impôt sur les sociétés combine taux facial élevé et rendement particulièrement faible ;
- l'impôt sur le revenu est de plus en plus concentré sur les hauts revenus, tout en étant régressif pour les revenus supérieurs à 1 million d'euros. Il rapporte aujourd'hui moins que la contribution sociale généralisée (CSG) dont le taux est proportionnel ;
- la fiscalité environnementale reste peu utilisée ;
- la forte croissance des activités numériques, dans un contexte d'économie mondialisée, présente le risque d'une érosion importante des bases fiscales.

Le système fiscal apparaît enfin excessivement complexe et trop souvent peu cohérent. Le nombre de prélèvements, leurs règles de calcul d'assiette comme l'empilement des niches fiscales brouillent sans cesse davantage la lisibilité du système. Ceci suscite de la frustration chez les contribuables, présente un coût important pour l'administration et nuit à l'attractivité du pays.

## QUELS OBJECTIFS POUR LA FISCALITÉ ?

### L'hypothèse d'une fiscalité à prélèvements obligatoires constants

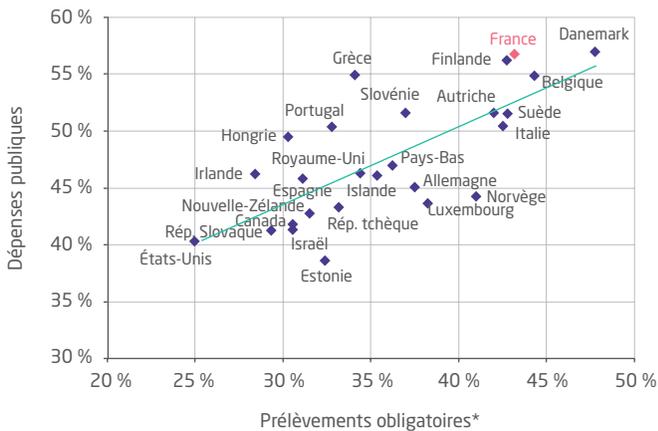
En France, le débat public se focalise souvent sur le niveau des prélèvements – impôts, taxes, cotisations sociales – effectués au profit de l'ensemble des administrations publiques (État, collectivités territoriales, sécurité sociale, institutions européennes). En 2014, le taux de prélèvements obligatoires (PO) s'élevait à 46,1 % du PIB<sup>1</sup>. Le pays se place ainsi en 2<sup>e</sup> position au sein

1. Données hors cotisations sociales imputées et avant déduction des montants dus mais non recouvrables. Source : France Stratégie, d'après données Eurostat. Net des crédits d'impôt, le classement est légèrement plus favorable pour la France puisqu'elle se situerait au même niveau que la Belgique avec un taux de PO de 44,8 % du PIB en 2014 (source : Insee).

de l'Union européenne, derrière le Danemark (50,1 %). Il se situait au 6<sup>e</sup> rang au début des années 2000, mais a depuis dépassé l'Autriche, la Finlande, la Belgique et la Suède. En effet, la France a préféré une hausse des recettes à une baisse des dépenses publiques lors de la première phase d'ajustement budgétaire consécutive à la crise de 2008<sup>1</sup>.

Les différences entre pays reflètent pour l'essentiel des choix collectifs en matière de niveau des dépenses publiques (graphique 2). Nous nous plaçons ici à taux de PO donné et renvoyons au chapitre « Dette, déficit et dépenses publiques : quelles orientations ? » pour une analyse des leviers disponibles pour diminuer le niveau de la dépense publique et des prélèvements. La question posée est celle de la structure fiscale qui permettrait de répondre efficacement aux besoins de dépenses, tout en minimisant les effets indésirables sur l'activité économique.

**Graphique 2 – Prélèvements obligatoires et dépenses publiques en moyenne sur la période 2010-2014 (en pourcentage du PIB)**



## Du bon usage de la fiscalité : des débats toujours vifs

Trois objectifs sont généralement assignés à la fiscalité. Tout d'abord, elle vise à assurer à l'État les ressources nécessaires pour fournir des biens et services publics. À ce titre, la fiscalité reflète les choix collectifs en matière de modèle social et d'équipement public et, plus généralement, en matière de délimitation des sphères marchande et non marchande de l'activité économique. Ensuite, elle sert à réduire les inégalités, *via* une plus ou moins grande progressivité de l'impôt et des transferts sociaux<sup>1</sup>. Enfin, parce qu'elle est susceptible de modifier les comportements des individus, des familles et des entreprises, la fiscalité est également un instrument d'incitation à disposition du législateur. Les choix d'un agent économique ont des effets sur la société, parfois sur lui-même, dont il ne tient pas suffisamment compte (« externalités » positives ou négatives)<sup>2</sup>.

Ces objectifs ne font pas débat, mais l'importance relative qu'on leur assigne et le contenu qu'on leur donne font de la fiscalité l'un des domaines où s'expriment le plus largement les clivages politiques.

## La difficile mesure de l'efficacité de la politique fiscale

L'efficacité de la politique fiscale doit s'évaluer au regard des objectifs qu'on lui assigne, mais aussi de ses effets sur la croissance et l'emploi. En taxant le fait de consommer, d'épargner, d'investir, d'embaucher, de percevoir un revenu, de faire une plus-value, de léguer un patrimoine, l'État modifie les prix relatifs des biens et des services et il augmente le coût d'opportunité de certaines actions. En conséquence, les agents économiques risquent de réorienter leur action en fonction de la fiscalité (pour un ménage, modifier son panier de consommation ; pour une entreprise, avancer, retarder un investissement ou une embauche, etc.). Cela induit des réactions en chaîne qui se transmettent à l'ensemble de l'économie et peuvent pénaliser l'activité.

En outre, dans un contexte de mobilité internationale des facteurs de production – en premier lieu le capital mais aussi le travail très qualifié –, la

1. La réduction des inégalités relève à la fois de la recette et de la dépense. Nous ne traitons ici que du premier aspect.

2. Un quatrième objectif peut également être assigné à la fiscalité : stabiliser l'économie au cours des cycles conjoncturels, *via* une diminution des prélèvements en phase de ralentissement et une augmentation en cas de surchauffe. Ce point n'est pas abordé ici.

fiscalité, comme la dépense qu'elle finance, influence l'implantation des entreprises, des investissements et des personnes. L'efficacité de la sphère publique est ainsi un déterminant important de l'attractivité du territoire.

## **UNE FISCALITÉ PLUS LOURDE SUR LES FACTEURS DE PRODUCTION**

En quoi la structure de la fiscalité de la France se distingue-t-elle de celle de ses principaux partenaires européens ? Pour répondre à cette question, nous comparons la structure de la fiscalité française à celle d'un groupe de sept pays dont le taux de prélèvements obligatoires est proche de celui de la France (voir graphique 1 en tête de chapitre) : Danemark, Belgique, Finlande, Italie, Autriche, Suède et Allemagne<sup>1</sup>.

### **Un financement de la protection sociale essentiellement assis sur le travail**

Ces pays présentent des structures de prélèvements différentes, traduisant en grande partie leur choix en matière d'organisation et de financement de leur protection sociale. Ainsi, en Belgique ou en Allemagne, les prestations sociales — comme les prestations d'assurance maladie ou les pensions de retraite — sont financées par des cotisations assises sur les salaires. À l'opposé, le Danemark ou la Suède recourent peu à ce type de cotisations pour financer ces prestations, privilégiant l'impôt.

Le système de protection sociale français s'approche davantage du premier modèle<sup>2</sup> que du second<sup>3</sup>, car son financement est principalement assuré par les cotisations sociales<sup>4</sup>. Avec 370 milliards d'euros collectés en 2015, les cotisations sociales sont le premier prélèvement obligatoire en France (près de

1. La diversité des modèles sociaux et des taux de prélèvements obligatoires en Europe — ces taux varient de 27,6 % en Bulgarie à 50,1 % au Danemark en 2014 — rend peu pertinent de comparer la France à des pays qui présentent une plus faible fiscalité.

2. Modèle dit « bismarckien », où la protection sociale était historiquement la contrepartie d'une activité professionnelle.

3. Modèle dit « beverdigien », universaliste.

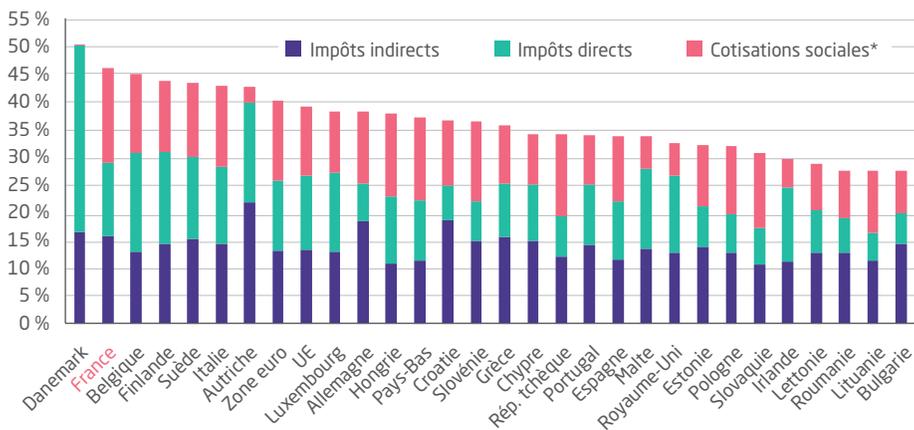
4. En 2014, 62 % des ressources de la protection sociale proviennent des cotisations sociales.

38 % de l'ensemble des prélèvements<sup>1</sup>). Elles équivalent à 17 % du PIB. Dans les pays de tradition bismarckienne, ce taux est légèrement inférieur (entre 13 % et 15 % en Allemagne, Autriche, Belgique, Italie ainsi qu'en Finlande). Dans les autres (Suède, Danemark), il l'est bien plus encore.

À partir du début des années 1990, la CSG a élargi les sources de financement de la sécurité sociale à d'autres revenus que ceux du travail (revenus du capital, allocations chômage, pensions de retraite ou d'invalidité, etc.), mais sans en modifier fondamentalement l'équilibre.

Faire reposer le financement de la protection sociale essentiellement sur les revenus du travail peut nuire à l'emploi. En effet, cela réduit la demande de travail des entreprises – en particulier dans le bas de la distribution des salaires où le coût du travail peut être supérieur à la productivité des moins qualifiés. En diminuant le salaire net, les cotisations peuvent également dissuader de

**Graphique 3 – Prélèvements obligatoires selon leur nature, en 2014  
(en pourcentage du PIB)**



\* Hors cotisations imputées.

Note : les impôts indirects désignent les impôts inclus dans le prix d'achat d'un bien ou d'un service, généralement collectés par un intermédiaire (TVA, droits de douanes, etc.), et ceux que les entreprises supportent sur leurs facteurs de production (terrains, actifs fixes, main-d'œuvre, etc.). Les impôts directs regroupent les impôts qui frappent le revenu et la richesse des personnes physiques ou des sociétés (impôts sur le revenu, sur les bénéfices des sociétés, sur le patrimoine, etc.).

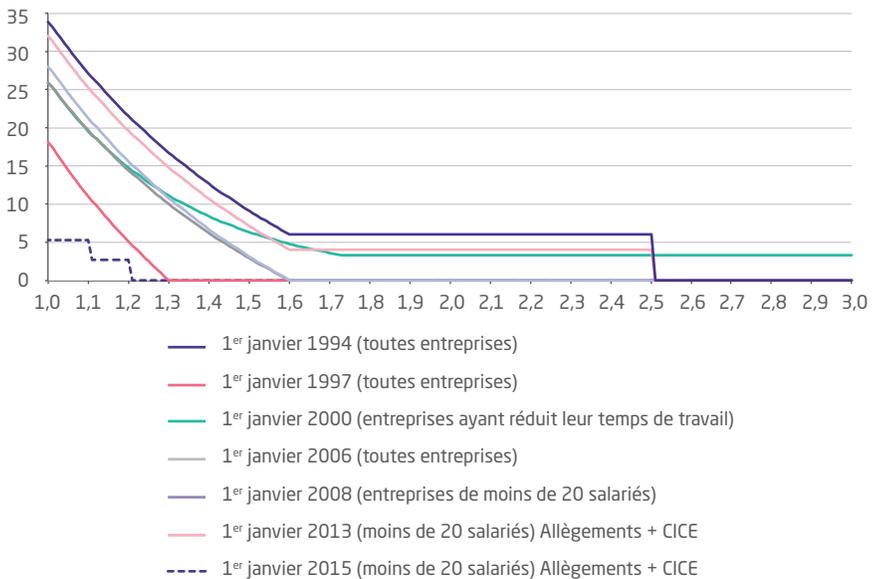
Source : France Stratégie, d'après les données Eurostat

1. Source : Insee, Comptes nationaux – Base 2010.

prendre un travail, notamment lorsque les salariés ne réalisent pas que leurs cotisations (retraites et chômage en particulier) représentent un revenu différé. Cet effet peut être d'autant plus sensible que l'ensemble de la population bénéficie des prestations alors qu'elles sont financées essentiellement par les revenus du travail.

Outre les cotisations sociales et la part de la CSG assise sur le travail, les salaires et la main-d'œuvre supportent des prélèvements additionnels de 35 milliards d'euros<sup>1</sup>.

**Graphique 4 – Barème des allègements en fonction du niveau de salaire\*  
(en points de pourcentage de cotisations)**



\* Niveau de salaire exprimé en multiple de la rémunération minimale applicable.

Note : au 1<sup>er</sup> janvier 2000, la rémunération minimale applicable dans les entreprises passées aux 35 heures était la deuxième Garantie mensuelle de rémunération (GMR, correspondant à un salaire horaire supérieur au SMIC de 8 %) ; le barème des allègements correspondant représenté sur le graphique est exprimé en multiple de cette GMR ; pour tous les autres cas, il s'agit du SMIC horaire.

Source : France Stratégie, d'après la législation

1. Les principales masses sont la taxe sur les salaires (13,2 milliards d'euros en 2015), le versement transport (7,8 milliards d'euros en 2015) et le forfait social (5 milliards d'euros). En comparaison, les cotisations sociales représentent 370 milliards d'euros et la CSG Activité 66 milliards d'euros.

Parce que cela peut constituer un frein pour l'emploi, notamment dans un contexte où le SMIC se situe déjà à un niveau élevé relativement au salaire médian, deux dispositifs ont été mis en place : d'une part, des exonérations de cotisations sociales dues par les employeurs sur les bas salaires, qui sont venues réduire le coût du travail des peu qualifiés dans un contexte où leur taux de chômage est important ; et d'autre part, la prime d'activité qui, en constituant un complément de revenu dans le bas de l'échelle des salaires, favorise la prise d'un emploi. La stratégie d'allègement du coût du travail a été poursuivie et amplifiée par les gouvernements successifs<sup>1</sup> au point qu'il ne reste quasiment plus de cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs pour les salaires au niveau du SMIC. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et les mesures du Pacte de responsabilité s'inscrivent dans cette démarche (graphique 4).

### **Un taux d'impôt sur les sociétés élevé, d'un rendement moyen**

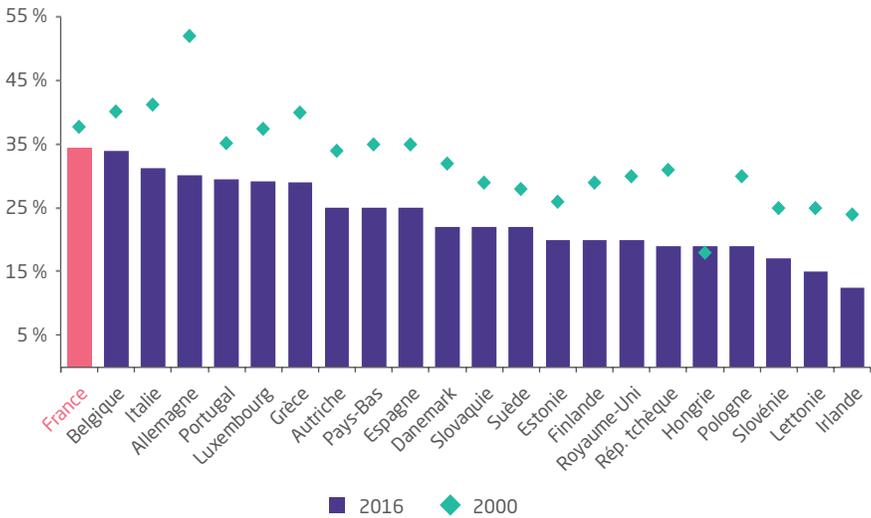
D'autres taxes sur la production que celles portant exclusivement sur la main-d'œuvre concernent le foncier, les bâtiments, ou encore l'ensemble de la valeur ajoutée. En fait également partie un ensemble de taxes au rendement individuellement plus faible, mais dont la somme est importante (taxes pour frais de chambre de commerce et d'industrie, sur les surfaces commerciales, etc.). L'ensemble de ces autres taxes sur la production s'élève en France à 3,0 % du PIB en 2014, contre 1,5 % en moyenne dans les sept pays de la comparaison. Ces taxes renchérissent les coûts de production, avec un impact négatif sur la compétitivité et les marges des entreprises. Elles peuvent décourager l'investissement sur le territoire national, donc l'activité et l'emploi.

De même, le niveau de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IS) est un des déterminants de l'attractivité du pays. À cet égard, la comparaison internationale recèle au premier abord un paradoxe. Comparé aux sept pays européens retenus pour l'analyse, le poids de l'IS situe la France dans une position médiane pour l'IS brut des crédits d'impôt (2,7 % du PIB), alors même que le taux de l'IS de droit commun ressort à un niveau très élevé (33,3 %, contre 22,8 % en moyenne dans l'Union européenne, voir graphiques 5 et 6<sup>2</sup>). Net des crédits d'impôt, le rendement de l'IS est encore plus faible à 1,7 % du PIB.

1. Voir le chapitre « Quels leviers pour l'emploi ? ».

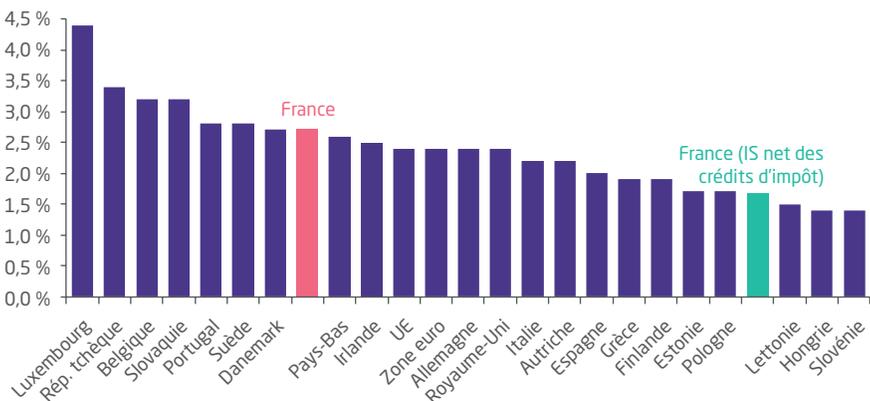
2. Source : OCDE et Commission européenne.

Graphique 5 – Taux normal (y compris surcharge) de l'impôt sur les sociétés, en 2000 et 2016 (en pourcentage)



Source : France Stratégie, d'après les données Eurostat et Insee

Graphique 6 – Recettes de l'impôt sur les sociétés en 2014 (en pourcentage du PIB)



Source : France Stratégie, d'après les données Eurostat et Insee

Ce paradoxe apparent s'explique, pour l'essentiel<sup>1</sup>, par l'existence d'un taux d'imposition réduit de 15 % pour les plus petites entreprises<sup>2</sup>, de dispositifs permettant de diminuer le bénéfice fiscal (tel que le suramortissement prévu par le Pacte de responsabilité) et surtout de très larges crédits d'impôt<sup>3</sup>. Dans un contexte où de nombreux pays européens ont opéré ces dernières années une baisse de leur taux d'imposition, la France combine un taux facial élevé, qui dissuade l'investissement, avec des recettes faibles. La complexité et l'absence de stabilité engendrent par ailleurs des coûts certains.

### Un poids plus faible des impôts sur les ménages

Si les impôts qui pèsent directement sur l'appareil de production sont plus élevés en France que dans les pays comparables, c'est l'inverse pour les impôts sur le revenu et la consommation des ménages.

L'ensemble des impôts sur le revenu des ménages représente près de 9 points de PIB, dont 3,2 points au titre de l'impôt – progressif – sur le revenu des personnes physiques (IR) et 4,7 points au titre de la CSG et la CRDS<sup>4</sup> – proportionnelles au revenu. C'est autant qu'en Allemagne, mais moins qu'en Autriche (10,5 points) ou en Belgique (13,0 points). Sur les vingt dernières années, le produit de la CSG a continûment augmenté sous l'effet de l'élargissement de son assiette et de la hausse de ses taux. De son côté, le rendement de l'IR a d'abord diminué à la faveur des baisses de barème (le taux de la dernière tranche est passé de 56,8 % en 1995 à 40 % en 2009), avant de réaugmenter depuis 2011. L'IR a un rendement faible et est aujourd'hui fortement concentré sur les hauts revenus : moins d'un ménage sur deux acquitte cet impôt, les 10 % des ménages les plus aisés en payent les deux tiers, et les 1 % les plus aisés près d'un tiers<sup>5</sup>.

1. Une explication supplémentaire au faible rendement de l'impôt sur les bénéfices est le niveau particulièrement élevé des impôts et taxes sur la production (c'est-à-dire ceux qui frappent en amont la chaîne de production). Corrigés des impôts sur la production, les calculs de la DG Trésor suggèrent que les taxes sur la production amputent le rendement de l'IS de plus d'un point de PIB.

2. Les taux réduits de l'impôt sur les sociétés ne sont pas une pratique courante dans l'Union européenne. Ils n'existent qu'en Belgique, au Portugal, en Espagne, en Hongrie et au Royaume-Uni.

3. Additionnés, le crédit d'impôt recherche et le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi représentent environ 22,5 milliards d'euros en 2015, alors que l'impôt sur les sociétés a rapporté 31 milliards d'euros (source : Insee et France Stratégie).

4. Contribution pour le remboursement de la dette sociale.

5. Chiffres pour 2012. Source : France Stratégie, d'après Conseil des prélèvements obligatoires (2015), *Impôt sur le revenu, CSG : quelles réformes ?*, février.

Cette forte concentration et ce faible rendement s'expliquent notamment par trois éléments :

- le quotient familial, qui vise une équité horizontale mais qui constitue une singularité du dispositif français<sup>1</sup>, réduit les recettes de l'impôt sur le revenu d'environ 0,7 point de PIB par an. L'imposition jointe des couples (le quotient conjugal) freine en outre l'incitation à l'emploi du second apporteur de revenus dans les couples ayant des revenus très inégaux. Enfin, cet instrument est en partie détourné de son objectif, car des demi-parts sont attribuées pour d'autres raisons que la composition familiale ;
- des dépenses fiscales nombreuses. Au-delà de leur coût (34 milliards d'euros au titre de 2015<sup>2</sup>), ces dépenses engendrent une complexité considérable et des inégalités fortes (à revenu donné, l'impôt peut varier de façon importante) ;
- le mécanisme de la décote, qui retarde l'entrée dans l'IR pour les bas revenus.

*A contrario*, le fort rendement de la CSG s'explique en très large partie par le fait qu'il possède les propriétés inverses de l'IR : il est individualisé, payé sur tous les revenus, et n'est pas concerné par l'existence de niches.

La France se distingue également de ses principaux voisins par un recours plus faible à la TVA, impôt principalement assis sur la consommation. Les recettes de la TVA représentent 7 points de PIB en France, contre 9 à 10 points dans les pays nordiques qui ont la particularité de faire partie d'un « club » de pays à taux de TVA particulièrement élevé<sup>3</sup>. Cet écart s'explique par l'importance des taux réduits, appliqués à une base large, et de nombreuses mesures d'exonération sectorielle<sup>4</sup> dont l'efficacité demeure sujette à caution. À contre-courant de la majorité des pays développés, les recettes de TVA exprimées en part du PIB ou du total des recettes fiscales ont diminué en France au cours des dernières décennies. La réticence à y recourir s'explique par un taux de TVA indépendant du niveau de revenu ou de la composition du ménage, alors que les ménages les plus modestes consacrent une part plus élevée de leurs revenus à la consommation.

1. Si elles n'ont pas de quotient familial, les autres économies avancées pratiquent toutes des réductions d'impôt pour les enfants à charge.

2. Conseil des prélèvements obligatoires (2015), *op. cit.*

3. Le taux normal de TVA de 20 % en France est sensiblement plus bas que la moyenne européenne (21,6 % en 2015) et que la moyenne du groupe témoin (22,3 %).

4. Le Conseil des prélèvements obligatoires a recensé plus de 145 dispositifs dérogatoires, représentant un coût de près de 48 milliards d'euros ; Conseil des prélèvements obligatoires (2015), *La taxe sur la valeur ajoutée*, décembre.

De fait, le TVA n'est pas un outil adéquat pour faire de la redistribution<sup>1</sup>. La taxation de la consommation présente pourtant des avantages certains : d'un rendement potentiellement élevé compte tenu de la largesse de son assiette, elle se situe très en aval du processus de production, donc crée moins de distorsions néfastes à la croissance et à l'emploi. C'est pourquoi, de manière récurrente, elle est évoquée par certains comme un substitut possible pour financer une partie de la protection sociale, de façon à alléger le poids des cotisations, assises spécifiquement sur le facteur travail.

## QUELS ENJEUX POUR LA PROCHAINE DÉCENNIE ?

### **Donner lisibilité et stabilité à la fiscalité française**

Héritée de l'histoire, la fiscalité française résulte aujourd'hui d'un empilement de dispositifs qui poursuivent souvent plusieurs objectifs à la fois, ou plusieurs fois le même objectif. Elle donne lieu à des règles de calcul complexes et difficilement lisibles par le contribuable, nourrissant un sentiment d'arbitraire et d'injustice. Pour les entreprises, la complexité induit des coûts administratifs et financiers importants, qui s'ajoutent à une fiscalité déjà élevée.

Les dispositifs dérogatoires mériteraient d'être plus systématiquement et rigoureusement évalués (en matière de fiscalité de l'épargne ou de soutien au secteur de la construction, par exemple). Les dépenses fiscales et les crédits d'impôt se sont multipliés au cours des vingt dernières années, pour une efficacité qui demeure aujourd'hui très incertaine. Parfois même, certaines niches fiscales n'ont été créées que pour compenser la suppression de subventions directes, de façon à afficher qu'un objectif ambitieux d'évolution globale de la dépense publique était respecté.

Au cours de la prochaine décennie, la France devrait se fixer l'objectif de simplifier son système fiscal. Cette simplification serait favorable à la croissance, à l'attractivité du pays et à la cohésion nationale. Elle ne peut s'opérer sur un horizon court, mais elle peut se faire graduellement. Toutefois, l'introduction

1. Les études concluent globalement au caractère régressif de la TVA lorsqu'il est rapporté au revenu (en raison de la part relativement plus importante de l'épargne dans les hauts revenus), mais il est légèrement progressif lorsqu'il est rapporté à la consommation.

de modifications successives suppose d'engager en amont une réflexion d'ensemble et partagée sur les objectifs poursuivis. Pour guider son action, la France devrait faire sien le principe de Tinbergen, qui prône la spécialisation et la différenciation des instruments. Trop souvent, la fiscalité française cherche à assigner à un outil fiscal tous les objectifs à la fois – rendement, progressivité, incitations –, au prix d'une complexité importante et de résultats mitigés sur tous les fronts. La fiscalité environnementale est un bon exemple, puisqu'elle ne peut pas poursuivre à la fois un objectif de rendement et de progressivité et atteindre son objectif premier, qui est de réorienter les comportements (ce qui suppose un signal-prix proportionnel aux externalités et une érosion progressive des assiettes). La question de la progressivité, qui domine beaucoup de débats sur la fiscalité, est particulièrement frappante. Faut-il que tous les impôts présentent cette caractéristique ? Cela ne correspond, *a priori*, à aucune logique économique. Cette progressivité doit être un objectif assigné au système fiscal dans son ensemble ; elle peut passer par des impôts ou des transferts dédiés, dès lors qu'ils surcompensent les effets régressifs des autres.

Ce principe de spécialisation et de différenciation est le garant de l'efficacité, de la cohérence et de la lisibilité du système. Il est également la condition d'un débat apaisé sur une éventuelle réorientation de la fiscalité.

## Réduire les inégalités de revenus par l'impôt ?

La réduction des inégalités de revenu primaire (revenus du travail et revenus du capital) *via* les prélèvements obligatoires et leur redistribution est une des missions fondamentales des pouvoirs publics. À cet égard, le système français remplit sa fonction<sup>1</sup>, mais son caractère redistributif ne tient qu'en partie au caractère progressif de l'impôt. La France redistribue nettement plus par la dépense que par le prélèvement.

De fait, la réduction des inégalités, lorsque l'on passe du revenu imposable au revenu disponible, est imputable pour les deux tiers aux prestations monétaires (prestations familiales, allocations logement, minima sociaux) et pour le tiers restant au caractère progressif des prélèvements obligatoires directs (porté pour l'essentiel par l'IR)<sup>2</sup>. En outre, une réduction supplémentaire de ces

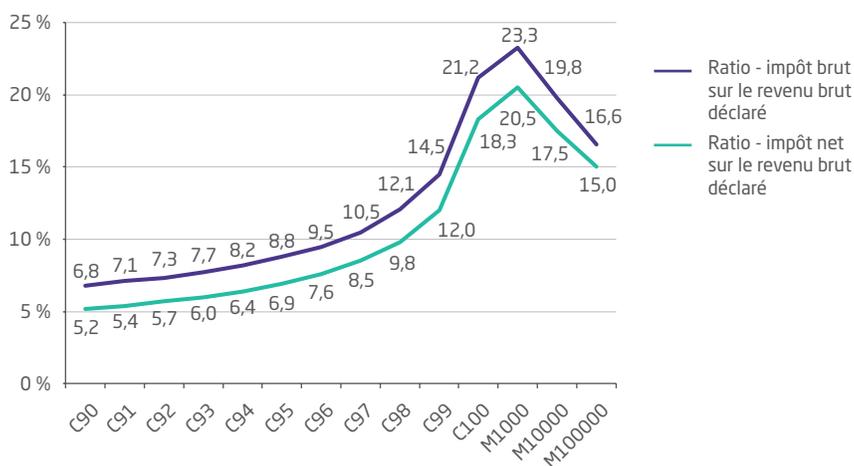
1. Voir le chapitre « Croissance et répartition des revenus ».

2. Plus exactement, le revenu déclaré comprend les revenus d'activité, les revenus du patrimoine et les revenus de remplacement (pensions de retraite, prestations d'assurance chômage).

inégalités, très importante, est liée au fait que les services d'éducation et de santé sont fortement socialisés.

Dans ces conditions, la question de savoir si la progressivité de l'impôt est aujourd'hui appropriée, insuffisante ou au contraire excessive mérite d'être débattue. Dans un contexte où le niveau des prélèvements est élevé, certains affirment que recourir par trop à l'outil fiscal pour diminuer les inégalités de revenus découragerait l'esprit d'entreprise et obérerait les capacités de croissance, pénalisant en retour les plus modestes. D'autres estiment au contraire qu'il subsiste des marges de manœuvre. En particulier, l'IR s'avère régressif pour les ménages à très hauts revenus, au-delà d'un million d'euros par an (graphique 7). Ces deux points de vue peuvent sans doute être conciliés. Il faut en effet distinguer le taux marginal (qui désincite) et le taux moyen (qui redistribue, mais que les niches contribuent à abaisser). Il serait tout à fait possible de redistribuer plus (en augmentant le taux moyen) et désinciter moins (en abaissant les taux marginaux) si la France acceptait de réduire le

**Graphique 7 – Taux moyen de prélèvement sur le revenu pour les 10 % des ménages aux revenus les plus élevés en 2009 (en pourcentage)**



Note : l'échelle est non linéaire s'agissant du 100<sup>e</sup> et dernier centiles.

Lecture : les ménages du dernier décile ayant été classés, en abscisses, par centile de revenus croissants, la courbe en violet représente le taux de prélèvement sur le revenu brut déclaré avant réductions et crédits d'impôt. La courbe en vert représente le taux de prélèvement sur le revenu brut déclaré après réductions et crédits d'impôt.

Source : Conseil des prélèvements obligatoires (2011), rapport « Prélèvements »

nombre et le montant des niches. Les différentes mesures adoptées récemment ont renforcé la progressivité de l'impôt (suppression de la première tranche à 5,5 %, création de la tranche à 45 %, contribution exceptionnelle sur les hauts revenus, réformes du quotient familial, soumission au barème de l'IR de certains revenus tirés du capital, etc.)<sup>1</sup>.

Une proposition régulièrement évoquée pour augmenter la progressivité de l'imposition des ménages et la rendre plus lisible est la fusion entre l'impôt sur le revenu et la CSG, qui est aujourd'hui un impôt proportionnel. Fusionner ces deux prélèvements et appliquer un barème progressif à ce nouvel impôt accentuerait le caractère redistributif du système fiscal. Une telle réforme induirait une évolution profonde de l'imposition des ménages. Elle nécessiterait de reconsidérer de nombreuses niches fiscales et obligerait à choisir entre individualisation et familiarisation de l'impôt ; elle induirait une modification substantielle des contributions de chacun<sup>2</sup>.

## Réduire les inégalités de patrimoine

En France comme dans les autres pays, les inégalités de patrimoine sont plus fortes que les inégalités de revenu. Elles se sont accrues sur les vingt dernières années sous l'effet du boom des prix de l'immobilier entre 1997 et 2008, en polarisant la situation des ménages propriétaires de leur résidence principale et celle des ménages locataires. La dynamique des hauts patrimoines financiers a été comparable à celle des patrimoines immobiliers.

Les inégalités de patrimoine suscitent une inquiétude spécifique : elles risquent d'induire une dynamique auto-entretenu d'accumulation de richesses – en matière de revenus autant que de patrimoine –, qui aboutit à un accroissement permanent des inégalités et à la reconstitution d'une société d'héritiers<sup>3</sup>. Les positions sociales ne seraient alors plus déterminées de manière méritocratique, par l'effort que chacun met à se former puis à travailler, mais résulteraient de rentes de situation, héritées d'une génération à l'autre.

1. Le détail de l'impact redistributif des nouvelles mesures fiscalico-sociales est présenté chaque année dans un dossier de *France, portrait social*, publié par l'Insee.

2. Voir Conseil des prélèvements obligatoires (2015), *Impôt sur le revenu, CSG : quelles réformes ?*, février.

3. Piketty T. (2013), *Le Capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Seuil.

Dans ce contexte, outre la fiscalité du patrimoine immobilier, la question se pose d'une refonte de la fiscalité de la transmission du patrimoine (droits de succession, donations entre vifs). À ce titre, Anthony Atkinson<sup>1</sup> prône par exemple l'instauration d'un impôt sur le capital que reçoit un individu tout au long de sa vie : chaque nouvel actif qui lui serait donné serait ainsi imposé à un taux marginal croissant avec le stock de capital déjà transmis. La progressivité appliquée au donataire, et non au donateur, constituerait une incitation supplémentaire à égaliser les patrimoines privés.

## Rééquilibrer la taxation du capital

Aujourd'hui, en matière de taxation des revenus du capital, la France se caractérise par un système complexe, très hétérogène selon la nature du capital considéré (tableau 1), qui défavorise *de facto* l'appareil productif. En effet, notre

**Tableau 1 – Taux d'imposition marginal supérieur par nature du revenu, en 2013 (en pourcentage)**

Nature du revenu	Taux d'imposition marginal supérieur
<i>Revenus fonciers</i>	
Loyers imputés (taxe foncière)	10 %
Loyers effectifs	
hors dispositifs dérogatoires	62,1 %
dispositifs dérogatoires	30 % à 40 %
<i>Revenus financiers</i>	
Intérêts	58 %
dont plan d'épargne à fiscalité avantageuse	0 % à 15,5 %
Dividendes	55 %
Revenus des assurances-vie	23 %
<i>Plus-values</i>	
Immobilières sur résidence principale	0 %
Immobilières (hors résidence principale)	0 % à 34,5 %
Mobilières	39,9 %

Source : Artus P., Bozio A., García-Peñalosa C. (2013), « Fiscalité des revenus du capital », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 9, septembre

1. Atkinson A.B. (2015), *Inequality: What Can Be Done?*, Harvard University Press.

fiscalité avantage les revenus qui sont tirés des patrimoines immobiliers et ceux tirés des supports d'épargne peu risqués, participant peu au financement de l'appareil productif (livrets défiscalisés qui financent le logement social, assurance-vie investie principalement dans des obligations d'État). À l'inverse, le taux d'imposition qui s'exerce sur les dividendes et les plus-values mobilières est élevé au regard de ce qu'on observe dans d'autres pays. Cela est d'autant plus dommageable pour la croissance du pays que le capital est aujourd'hui largement mobile ; il peut donc s'affranchir des frontières hexagonales – particulièrement lorsqu'il est détenu par les ménages les plus riches –, sauf justement pour ce qui concerne l'investissement dans la pierre.

Ainsi, l'une des priorités pour la décennie à venir devrait être de renforcer l'attractivité des placements dans les activités productives relativement aux placements dans l'immobilier. Une évaluation rigoureuse des dispositifs dérogatoires existants et de leur contribution au financement de l'économie réelle est nécessaire<sup>1</sup>. Certains économistes<sup>2</sup> prônent une réduction drastique de l'hétérogénéité des taux d'imposition selon la nature du capital considéré, qui passerait par l'instauration d'un taux d'imposition unique, applicable à tous les revenus du capital, y compris le revenu perçu implicitement par les ménages propriétaires lorsqu'ils occupent leur logement (« loyer imputé »). Pour les auteurs de ces propositions, ce taux pourrait correspondre à une « *flat tax* », c'est-à-dire un taux uniforme, ou bien être progressif, fonction du montant total des revenus du capital perçus.

S'agissant de l'immobilier, la taxation des revenus fonciers crée peu de distorsions économiques, la plupart de ces revenus étant assimilables à une rente et le capital immobilier présentant par nature un moindre risque d'être délocalisé. Une proposition régulièrement évoquée à ce titre est l'imposition des loyers imputés nets des intérêts d'emprunt<sup>3</sup>. Une telle disposition toucherait en premier lieu la classe moyenne propriétaire de sa résidence principale. Elle ne pourrait s'envisager que dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur la

1. Voir 2° Investing Initiative (2016), *Fiscalité de l'épargne financière et orientation de l'investissement*, rapport commandé par l'Ademe et France Stratégie, à paraître.

2. Voir Artus P., Bozio A. et García-Peñalosa C. (2013), « Fiscalité des revenus du capital », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 9, septembre ; Didier M. et Ouvrard J.-F. (2016), *L'Impôt sur le capital au XXI<sup>e</sup> siècle. Une coûteuse singularité française*, Paris, Coe-Rexecode et Economica.

3. Jusqu'en 1965, la législation française taxait sur la base d'un revenu fictif le propriétaire qui se réservait la jouissance d'un logement.

fiscalité qui la concerne. Une autre proposition serait d'actualiser fréquemment les valeurs locatives pour aligner la taxe foncière avec la valeur effective des propriétés.

Au-delà de la réduction de l'hétérogénéité des taux d'imposition, il est envisageable d'aller plus loin et de favoriser par la fiscalité la prise de risque dans l'économie productive. Le financement de l'innovation et des entreprises de croissance pose des problèmes spécifiques, liés à la nature des financements requis et à la mobilité des entrepreneurs. Une note récente du Conseil d'analyse économique<sup>1</sup> constate un déficit d'attractivité de la France en la matière et propose de faire de la fiscalité un « levier de politique industrielle » dans un contexte caractérisé par des différentiels de fiscalité importants en Europe. La France pourrait en particulier être plus attractive pour les capitaux étrangers investissant dans le capital-risque et, à travers la fiscalité des plus-values de cession, viser à encourager les entrepreneurs à l'installation et au réinvestissement sur son territoire.

Suivant la même logique consistant à favoriser la prise de risque, certains prônent de taxer davantage les rentes, c'est-à-dire les revenus résultant de décisions économiques passées. La difficulté ici est de s'entendre sur ce que recouvre le terme de rente. S'il s'agit d'un surcroît de rémunération du capital dû à l'abus d'une position dominante, d'autres instruments de politiques économiques comme le droit de la concurrence ou le droit des brevets peuvent être mobilisés. La rente peut aussi désigner un revenu résultant du droit de propriété ou d'usage sur un actif non produit (terrain et ressources naturelles, exploitation du spectre hertzien). Auquel cas un surcroît de fiscalité pourrait se justifier, en particulier sur les patrimoines fonciers.

## **Assumer la fiscalité environnementale**

La lutte contre les dommages environnementaux causés par l'activité économique humaine (changement climatique, épuisement des ressources naturelles) nécessitera, au cours de la prochaine décennie, le renforcement des dispositifs actuels d'intervention et le développement de nouveaux instruments. Le financement de la transition énergétique supposera également de dégager

1. Ekeland M., Landier A. et Tirole J. (2016), « Renforcer le capital-risque français », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 33, juillet.

des ressources, avec des besoins estimés à environ 20 milliards d'euros par an (soit de l'ordre de 1 point de PIB)<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, la fiscalité environnementale<sup>2</sup> aura un rôle à jouer, pour deux raisons.

D'une part, l'environnement est un domaine où existent de fortes externalités négatives qui justifient l'utilisation de l'outil fiscal (principe pollueur-payeur). La taxation du contenu en carbone des biens et services produits et consommés permet d'envoyer le bon signal-prix aux agents. Parce que ceux-ci prennent ensuite librement leurs décisions sur cette base, elle représente un moyen efficace pour décarboner l'économie.

D'autre part, la France reste en retard en matière de taxes environnementales par rapport à ses voisins européens, malgré des efforts récents (mise en place de la contribution climat-énergie, amorce de rééquilibrage entre la fiscalité de l'essence et celle du diesel). Les coûts d'adaptation pour les différents acteurs seront d'autant plus élevés que la réorientation sera tardive<sup>3</sup>.

Les obstacles à la mise en place d'une fiscalité environnementale sont importants sur le plan politique et social, car celle-ci est souvent perçue comme procédant d'une logique punitive, qui pèse davantage sur les populations à faibles revenus ou sur certains secteurs d'activité. Cependant, tout ou partie du supplément de recettes induit pourrait parfaitement être affecté à un mécanisme qui soutiendrait les ménages modestes ou être compensé par la baisse d'autres impôts sur les entreprises.

## Adapter la fiscalité à l'économie numérique

Du fait de ses spécificités<sup>4</sup>, l'économie numérique pose de nouvelles difficultés à la fiscalité. Le caractère largement immatériel de ces activités et la difficulté à localiser le territoire de production et de consommation des services ouvrent des possibilités d'optimisation fiscale pour les grands groupes

1. Voir le chapitre « Climat : comment agir maintenant ? ».

2. C'est-à-dire l'ensemble des taxes dont l'assiette est une unité physique d'un produit qui a un impact négatif sur l'environnement, ainsi que les dépenses fiscales visant à encourager les comportements « vertueux » du point de vue de leur impact environnemental.

3. Direction générale du Trésor et Commissariat général au développement durable (2013), *Livre blanc sur le financement de la transition écologique*, novembre.

4. Voir Charrié J. et Janin L. (2015), « Fiscalité du numérique », *La Note d'analyse*, n° 26, France Stratégie, mars.

beaucoup plus importantes que dans le cas d'activités classiques. Le numérique transforme aussi en profondeur le fonctionnement de certains secteurs d'activité (taxis, hôtellerie, commerce de détail, etc.) et capte une part croissante de la valeur ajoutée générée auparavant par l'économie classique. Enfin, l'émergence d'une économie de troc (données contre services) fait échapper à l'impôt certaines activités. Pour toutes ces raisons, le numérique représente un risque d'érosion des bases fiscales.

Les problèmes posés par le numérique sont notamment liés à la dimension internationale des activités. La réponse à moyen terme passe nécessairement par une meilleure coordination fiscale et par l'élaboration de nouvelles règles adaptées aux spécificités du secteur. L'OCDE s'est emparée du sujet et a publié à la fin de l'année 2015 une feuille de route qui reste à décliner désormais en actions concrètes<sup>1</sup>.

## LES OPTIONS EN DÉBAT

Il ne s'agit pas ici d'ouvrir une discussion sur le niveau souhaitable des prélèvements obligatoires en France, dans la mesure où cette question renvoie en réalité à des choix en matière de dépenses publiques<sup>2</sup>.

En revanche, ce chapitre aboutit à identifier cinq thèmes structurants pour la définition des priorités fiscales.

### Fiscalité et emploi

Les comparaisons internationales montrent que la France taxe davantage les facteurs de production (travail et capital), et moins le revenu et la consommation des ménages. Elle a également moins recours à la fiscalité environnementale.

- Faut-il, dans un contexte de chômage structurel élevé et de fortes inégalités d'accès à l'emploi, assigner à la fiscalité un objectif prioritaire de promotion de l'emploi ? Si oui, doit-on pour cela réduire les prélèvements sur le travail et plus généralement l'activité productive, et accroître en contrepartie la taxation de la consommation, de la rente et des actifs immobiliers ?

1. OCDE (2015), *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy – Action 1*, Final Report, octobre.

2. Voir le chapitre « Dette, déficit et dépenses publiques : quelles orientations ? ».

- Plus spécifiquement, l'équilibre du financement actuel de la protection sociale, entre cotisations, impôts directs et indirects, est-il satisfaisant ? Faut-il diminuer le poids des cotisations assises sur le travail et davantage fiscaliser le financement de la protection sociale ?
- Faut-il poursuivre les baisses de cotisations ciblées sur les bas salaires (là où le chômage est le plus élevé), notamment en allant au-delà de ce qui est fait actuellement en agissant sur les cotisations sociales des employés<sup>1</sup> ou en exonérant les bas salaires des autres taxes assises sur la main-d'œuvre ?
- Une augmentation des recettes de TVA, par une hausse limitée du taux normal ou par la remise en cause de taux réduits accordés à certaines activités, est-elle souhaitable ?

## **Fiscalité, croissance et compétitivité**

Le ralentissement de la croissance potentielle, la nécessité de stimuler l'innovation et les problèmes de compétitivité invitent à mettre la fiscalité au service d'un objectif de dynamisme économique. La voie choisie jusqu'ici a été principalement d'inciter à l'investissement, à l'innovation et à la compétitivité par le jeu de dispositifs ciblés (crédit d'impôt recherche, CICE, règles d'amortissement, etc.) tout en maintenant des taux nominaux d'imposition élevés. Cette orientation a été poursuivie au cours du dernier quinquennat. Elle a pour contrepartie un niveau apparent d'imposition qui nuit à la perception de la France dans la compétition fiscale, alors que le taux nominal de l'impôt sur les sociétés et la complexité de la fiscalité sur les entreprises sont des facteurs importants d'attractivité.

- La France doit-elle faire de la convergence avec ses partenaires européens une priorité, notamment pour les impôts portant sur les facteurs de production les plus mobiles ? Si oui, comment la mettre en œuvre ? Harmoniser les bases fiscales, est-ce la priorité ?
- Faut-il rechercher un élargissement des assiettes fiscales et une baisse des taux et, en contrepartie, réduire les dispositifs ciblés de type crédit d'impôt, au prix éventuellement d'une moindre capacité incitative ? Est-ce nécessaire de poursuivre dans la voie des incitations ciblées à l'innovation ou d'envisager une réforme fiscale d'ensemble destinée à la favoriser ?

1. Le Conseil constitutionnel a censuré, le 6 août 2014, une disposition semblable visant à baisser des cotisations salariales pour les salariés proches du SMIC au motif que cela briserait la logique contributive de ces cotisations et romprait le principe d'égalité entre contributeurs.

- La France doit-elle participer au mouvement européen actuel de baisse du taux de l'IS ? Pour renforcer le dynamisme économique et l'attractivité du territoire, faut-il privilégier une baisse des impôts sur la production plutôt qu'une baisse de l'IS ?
- Étant donné que certains actifs sont plus facilement délocalisables, ou contribuent davantage au fonctionnement de l'appareil productif, les taux d'imposition des revenus du capital doivent-ils être diversifiés selon leur nature ? Faut-il rendre plus attractive la fiscalité applicable aux investisseurs dans les fonds de capital-risque français ? Doit-on revoir le régime fiscal des entrepreneurs – notamment en ce qui concerne la fiscalité applicable aux plus-values de cession – de manière à encourager l'installation en France et le réinvestissement ?
- Comment assurer stabilité et prévisibilité fiscales, deux déterminants importants de l'attractivité du territoire pour les activités économiques ?

## Fiscalité et réduction des inégalités

La finalité redistributive du système fiscal doit s'entendre dans son ensemble et non impôt par impôt. Toutefois, certains impôts doivent être suffisamment progressifs pour permettre une réduction globale des inégalités de revenus primaires. Cet objectif est aujourd'hui assigné à l'imposition sur les revenus (IR et CSG) et à celle du patrimoine des ménages (ISF, taxe foncière).

- Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu est prévu pour 2018. Faut-il engager la fusion de l'IR et de la CSG ? Si c'est le cas, quel barème appliquer pour assurer une redistribution adéquate ? Faut-il préserver le lien entre situation familiale et impôt qui constitue une singularité française, ou au contraire aller vers l'individualisation ?

La non-progressivité de fait de l'IR pour les très hauts revenus met en lumière la question plus générale des niches fiscales. Celles-ci conduisent à abaisser le taux moyen d'imposition sur les revenus, en particulier du capital, qui plus est de façon hétérogène et non transparente. Par ailleurs, alors que l'immobilier constitue la première source des inégalités patrimoniales, et dans un contexte de forte évolution des prix immobiliers depuis vingt ans, une remise en question du traitement fiscal particulièrement favorable dont jouit ce secteur pourrait être opportune.

- Faut-il imposer l'ensemble des revenus du capital de manière identique ou bien différencier selon les sources de revenu ?
- Doit-on imposer les loyers imputés nets des intérêts d'emprunt associés à l'occupation d'un logement ? Ou, alternativement, actualiser les valeurs locatives plus régulièrement afin que la taxe foncière reflète mieux la valeur des biens immobiliers taxés ?
- Faut-il reconsidérer la fiscalité sur la transmission des patrimoines pour la rendre plus progressive ? Cette progressivité s'appliquerait-elle au donateur ou au donataire ?
- Quel avenir pour l'ISF ? Si taxer la détention du capital plutôt que ses revenus (loyers, intérêts, dividendes, etc.) incite les ménages à « faire vivre » leur capital, c'est-à-dire le faire fructifier avec des externalités positives pour l'activité, faut-il élargir l'assiette de cet impôt à l'ensemble des types de patrimoines détenus ? Ou au contraire, s'en tenir à ne taxer que les revenus du patrimoine (y compris plus-values) et sa transmission, donc supprimer l'ISF compte tenu de son impact négatif sur l'attractivité de la France et de son faible rendement ?

## **Fiscalité incitative**

La fiscalité incitative consiste à décourager certaines activités ou certains comportements par la mise en place d'impôts ou, au contraire, à en encourager d'autres par la mise en place de taux réduits, d'exonérations, de réductions d'impôt ou de crédits d'impôt.

- Les contreparties d'une fiscalité incitative sont une plus grande complexité du système fiscal et une moindre équité horizontale. La France a-t-elle atteint un niveau excessif de complexité ? Faut-il viser une réduction drastique du nombre de niches fiscales ? Si oui, comment procéder ? À l'inverse, dans quels domaines doit-on chercher à préserver une capacité incitative forte dans la définition de la politique fiscale ? Comment renforcer l'évaluation des dispositifs fiscaux dérogatoires ?
- Pour atteindre des objectifs environnementaux, une hausse de la fiscalité environnementale est-elle envisageable ?
- À quel niveau et à quel rythme ajuster la fiscalité indirecte incitative, qu'elle vise des objectifs environnementaux (taxe carbone) ou de santé publique (alcool, tabac, sucre) ? À quel degré les recettes correspondantes doivent-

elles être utilisées pour compenser la perte de revenu occasionnée pour les ménages modestes et réduire la fiscalité sur le travail ?

### **Fiscalité et numérisation de l'économie**

- Comment adapter la fiscalité aux nouveaux types de transactions caractéristiques de l'économie numérique (échanges de services contre des données, économie collaborative) ?
- Comment définir une fiscalité équitable pour les acteurs de l'économie numérique et plus généralement pour les entreprises multinationales ? Face aux risques grandissants d'optimisation fiscale, faut-il prévoir, au-delà de l'application du droit fiscal standard, des mécanismes nouveaux d'imposition minimale sur l'activité générée sur le territoire national ?
- Comment renforcer la coopération internationale en matière de lutte contre l'évasion fiscale ?

*Christophe Gouardo  
Nicolas Le Ru  
Arthur Sode  
Alain Trannoy*

## LES AUTEURS

*Cet ouvrage rassemble treize notes publiées individuellement par France Stratégie entre mars et septembre 2016 dans le cadre du projet « 2017-2027 », qui se proposait d'élucider les enjeux de la prochaine élection présidentielle et, au-delà, ceux de la prochaine décennie.*

*Le projet a été coordonné par une équipe composée de Jean Pisani-Ferry, Fabrice Lenglard, Daniel Agacinski, Vincent Aussilloux, Dominique Auverlot, Gilles Bon-Maury, Hélène Garner, Gautier Maigne et Jean-Michel Roullé. Selma Mahfouz a également été associée à son démarrage.*

*On trouvera à la fin de chaque chapitre le nom des experts de France Stratégie qui ont contribué à la rédaction. Nous en redonnons ici la liste complète, par ordre alphabétique : Daniel Agacinski, Vincent Aussilloux, Dominique Auverlot, Étienne Beeker, Marine Boisson-Cohen, Amandine Brun-Schammé, Julia Charrié, Pierre-Yves Cusset, Clément Dherbécourt, Hélène Garner, Christel Gilles, Christophe Gouardo, Mohamed Harfi, Lionel Janin, Cécile Jolly, Boris Le Hir, Nicolas Le Ru, David Marguerit, Antoine Naboulet, Emmanuelle Prouet, Arthur Sode, Son Thierry Ly, Alain Trannoy et Vanessa Wisnia-Weill.*

*Ont également contribué à cet ouvrage Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup, Annie Cury, Didier Cury, Mohamed Hammouch, Sylvie Hurion, Émilie Licari, Nathalie Loison et Valérie Senné.*



# CONTRIBUTIONS

publiées sur [francestrategie1727.fr](http://francestrategie1727.fr)

Liste arrêtée au 22 août 2016

## Climat : comment agir maintenant ?

ADEME, *Contribution sur l'ambition et la stratégie climatique*

Bureau Dominique, *Comment reconstruire une industrie électrique durable ?  
Le rôle du prix du carbone*

Caisse nationale d'allocations familiales, *En quoi le changement climatique est une question qui se pose aux caisses d'allocations familiales ?*

Chauvin Dominique (think-tank Vista), *La baisse de prix du brut et ses conséquences*

Coussy Paula (IFP Énergie nouvelle), *Un prix du carbone significatif pour la mise en place des INDCs et accroître les ambitions dévoilées à la COP21*

Criqui Patrick, *Pour des politiques climatiques ambitieuses*

Fabrique Écologique, *Contribution*

Fondation iFRAP, *La France face aux choix énergétiques*

Fondation pour la recherche sur la biodiversité, *Climat et biodiversité*

France Nature Environnement, *Remarques et réponses aux questions pour un débat*

Guérin André-Jean, *La COP21, et après ?*

Kalinowski Wojtek (Institut Veblen), *Financer la transition écologique des territoires par les monnaies locales*

Lalucq Aurore (Institut Veblen), *Climat : l'action passe par une refonte de notre modèle économique et social*

Leroy Arnaud (Fondation Jean Jaurès), *COP21 - Comment agir maintenant ?*

Mandil Claude, *Pourquoi et comment soutenir le développement de la production d'électricité renouvelable ?*

Manenti Pierre (CliMates), *Comment renforcer la participation des jeunes au débat sur le changement climatique ?*

Mathieu Nicole, *Mobiliser les sciences de la société pour penser et agir face au changement climatique*

Nuclear for Climate, *L'énergie nucléaire fait partie de la solution pour relever le défi du changement climatique*

Pervès Jean-Pierre (Sauvons le climat), *Évolution des capacités de production des énergies renouvelables électrogènes : la fuite en avant*

Pervès Jean-Pierre, Audigier Pierre, Salanave Jean-Luc (Sauvons le climat), *Une politique de l'énergie pour la France d'ici 2025/2030*

Union française de l'électricité, *L'UFE soutient la mise en œuvre d'un corridor de prix ambitieux dans le cadre du marché carbone européen*

Vesseron Philippe, *Le secteur électronique européen est en danger : nouvelle alerte dans les « dépréciations d'actifs » de 2015*

## **Tirer parti de la révolution numérique**

Akène Group, *Contribution*

Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), *Contribution*

Benghozi Pierre-Jean, *Quel(s) levier(s) pour la numérisation de l'industrie ?*

Bohu Raphaëlle et Paul Erwann (Cartes sur Table), *La santé connectée : quelle révolution ?*

Conseil national du numérique, *Pour une politique française et européenne de la transition numérique*

Emmaüs Connect, *La numérisation facteur d'exclusion pour ceux qui cumulent précarité sociale et numérique*

Gebran Ziad (Fondation Jean Jaurès) et Vaziaga Camille (Renaissance Numérique), *Politique et citoyenneté : comment tirer parti de la révolution numérique ?*

Geoffard Pierre-Yves (CNRS, EHESS), *Digitalisation de l'économie : quelle protection contre les formes nouvelles de précarité ?*

Gervais Loïc (Numédia, Fédération nationale des professionnels de la médiation numérique), *Des citoyens augmentés pour des territoires intelligents*

Institut Montaigne, *Big Data et objets connectés : faire de la France un champion de la révolution numérique ; Le numérique pour réussir dès l'école primaire*

Kaplan Daniel (Fing, CNNum), *Remarques et compléments*

Martin Nathalie (Wikimédia France), *Rendre la liberté de panorama applicable*

Roche, *La révolution numérique en santé*

## Nouvelles formes du travail et de la protection des actifs

Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), *Transformations du travail, conditions de travail et protection des actifs*

Antonmattei Paul-Henri (université de Montpellier), *Interview*

Artaud Florent (La Ruche qui dit Oui !), *Travaux sur les nouvelles formes de travail et de protection sociale*

d'Artois Lucie (France Stratégie), *Pour quoi travaillerons-nous demain ?*

Barthélémy Jacques (Institut de l'entreprise), *Civilisation du savoir et statut du travailleur*

de Basquiat Marc (économiste, AIRE), *Vers des prestations sociales universelles ; Vers un revenu universel en France*

Béal Stéphane, « *Uberisation* » du travail : *quelles capacités disruptives ?*

Bonnet Yann, *Contribution du Conseil national du numérique*

Brugière Amandine et Jubin Aurialie (FING), *La Musette de l'actif du XXI<sup>e</sup> siècle. Pour mieux construire sa trajectoire*

Collectif, *La numérisation facteur d'exclusion pour ceux qui cumulent précarité sociale et numérique*

Collectif Labyrinthe, *Le salariat survivra-t-il au XXI<sup>e</sup> siècle ?*

Coordination des intermittents et précaires, *Le nouveau modèle*

Coquet Bruno (OFCE), *Nouvelle économie, nouvelle assurance chômage*

Eydoux Anne (CEE et université Rennes 2), *Réformer la solidarité sans renoncer à l'emploi*

Fédération CINOV et PEPS, *Le portage salarial ou l'émergence d'une nouvelle forme d'emploi*

Ferracci Pierre, *CPA : pour la création d'un accompagnement global des transitions professionnelles*

Fondation iFRAP, *Pour une allocation sociale unique*

Freyssinet Jacques, *Avenir du travail et dialogue social*

Gazier Bernard, *Travail, emploi et sécurisation des parcours professionnels : de la fragmentation au partage*

Guégano Yves, *Contribution du secrétariat général du COR*

Hyafil Jean-Éric (Mouvement français pour un revenu de base), *Contribution au rapport sur une réforme des minima sociaux*

Mouillon Matthieu (Cartes sur Table), *Deux propositions pour penser la GRH dans une ère de changements permanents*

Palier Bruno (Sciences Po), *Numérique, travail et protection sociale ; Revenu universel, garantie de revenu, services universels : quels enjeux ?*

Pennel Denis (Génération Libre), *Pour un Statut de l'Actif. Quel droit du travail dans une société post-salariale ?*

Petitjean Alain (Groupe ALPHA), *Nouvelles formes du travail et protection sociale*

Radé Christophe (Faculté de droit de Bordeaux), *Renforcer l'attractivité du contrat de travail à durée indéterminée*

Ray Jean-Emmanuel (université Paris 1), *Travail et droit du travail de demain. Autonomie, sur-subordination, sub-organisation ?*

Remond Antoine (Groupe ALPHA), *Quelle protection contre la dépendance économique ?*

Stiegler Bernard (Institut de recherche et d'innovation), *Projet d'expérimentation de Plaine Commune sur le revenu contributif*

## **La croissance mondiale, d'une décennie à l'autre**

Dall'Agnol André, *Contribution*

Devèze Jean-Claude, *Contribution*

IPEMED (Institut de prospective économique du monde méditerranéen), *La croissance européenne passera par la croissance africaine*

Moec Gilles (Bank of America), *Euro Area Economic Watch: Where has everybody gone?*

## **Europe : sortir de l'ambiguïté constructive ?**

Amaglio-Térisse Isabelle, *Une Europe forte ? avec un projet qui nous emmène loin ? C'est le moment !*

de Beaufort Viviane (ESSEC), *J'ai mal à l'Europe ; Au-delà des aspects économiques, l'Europe modèle de civilisation et citoyenne du monde ?*

Bourgeot Rémi (IRIS), *Le Brexit et l'Europe : la tour de Babel du libéralisme ; Normalisation de la zone euro : de la réalité au mythe*

Bruyas Guillaume, *L'Europe devrait avoir pour projet d'être la 1<sup>re</sup> puissance mondiale*

Chopin Thierry et Jamet Jean-François (Fondation Robert Schuman), *L'avenir du projet européen*

Dauderstädt Michael et Kelttek Cem (Friedrich-Ebert-Stiftung), *La cohésion sociale est en panne en Europe*

Fondation iFRAP, *Pour une Europe bien gérée et transparente*

Laye Sébastien (Institut Thomas More), *Confier à la BCE la surveillance des bulles spéculatives*

Mathieu Catherine et Sterdyniak Henri (OFCE), *Remettre l'euro sur ses rails*

Mongrenier Jean-Sylvestre (Institut Thomas More), *10 points clés sur la crise de l'Europe et les conditions de son renouveau*

Morozova-Friha Léna (Europa Nova - Mouvement du 9 mai), *Appel du 9 Mai - Une feuille de route pour une Nouvelle Renaissance Européenne*

Nabli Bélich (France Stratégie), *Renforcer l'influence de la France au sein de l'Union européenne*

Ruben Samuel et Laurentjoye Thibault, *A quand l'eu(ro)-phorie ?*

Timbeau Xavier (Fondation Terra Nova), *Retrouver les chemins de la démocratie*

Wagener Marc et Bouchet Muriel (IDEA Think Tank), *Six propositions pour un nouveau Six-Pack*

## **Dynamiques et inégalités territoriales**

Comité 21, *Régions et développement durable*

Fondation iFRAP, *Réorganiser la France*

Jouen Marjorie (Notre Europe - Institut Jacques Delors), *Éloge de l'arrière, repenser le rôle des campagnes à l'ère de l'anthropocène*

Lepetit Michel et Maurice Alain (France Stratégie), *Déplacements pendulaires, télétravail et tiers lieux d'activité : un enjeu et un outil stratégique pour resourcer les territoires, améliorer la qualité de la vie et la productivité ; Le renouvellement de la politique économique et de l'emploi passe par une meilleure coordination entre les territoires et avec l'État*

Riou Jean-Pierre, *Le défi de l'hyper-ruralité : forces et enjeux*

## **Quels leviers pour l'emploi ?**

Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), *Renforcer le financement et l'accompagnement pour favoriser la création de son propre emploi*

Barthelemy Jacques, *Le concept de garantie sociale, instrument privilégié de la protection du travailleur dans la civilisation naissante du savoir*

Boulte Patrick (Solidarités Nouvelles face au Chômage), *Leviers et options des politiques de l'emploi*

Fédération de la formation professionnelle, *Libérer la formation. Manifeste pour une formation réellement continue et inclusive*

FNARS, Emmaüs, *Un emploi décent pour tous : 4 besoins*

Fondation iFRAP, *Libérer le droit du travail*

de Foucault Jean-Baptiste (ancien commissaire au Plan), *L'État stratège face aux problèmes de l'emploi et du chômage*

Freyssinet Jacques (CEE), *Quels leviers pour l'emploi ? Débattre du partage du temps de travail tout au long de la vie pour toute la population d'âge actif*  
 Laboratoire d'idées Réflexions Marcus Clams, *Combattre le chômage et la précarité*  
 Noguès Henry, Chognot Christine et Léomant Isabelle (UNIOSS), *Contribution*  
 Rouilleault Henri, *Contribution*

## **Jeunesse, vieillissement : quelles politiques ?**

Blanchet Didier (Insee), *Redéployer les transferts sociaux en direction de la jeunesse : quelles marges de manœuvre ?*

Chalvin Paul et Paul Erwann (Cartes sur Table), *Couverture maladie des jeunes et des personnes âgées : pour un nouveau partage du risque*

Charpin Jean-Michel (ancien commissaire au Plan), *Jeunesse : la sympathie et l'affection ne suffisent pas*

Chevalier Tom (Sciences Po), *Comment l'État social peut-il promouvoir l'accès à l'indépendance des jeunes ? État des lieux européens*

Chojnicki Xavier, Navaux Julien et Ragot Lionel (Chaire TDTE), *Les réformes récentes des régimes de retraites sont-elles équitables ?*

Dagnaud Monique (CNRS, Telos), *L'imprévoyance générationnelle : question taboue*

Duvoux Nicolas (université Paris-VIII, CRESPPA/LabToP), *Exclusion, discriminations, ségrégation des fractions dominées de la jeunesse populaire. Enjeux pour les politiques publiques*

FAGE, *Favoriser l'autonomie des jeunes et permettre leur insertion sociale, citoyenne et professionnelle*

Fondation Concorde, *Les jeunes, oubliés des politiques publiques*

de Froment Charles (Institut de l'entreprise), *Synthèse issue de L'ère du sur-mesure*

Génération libre, *La jeunesse dans une société vieillissante*

Gerbaud Laurent (Service de santé universitaire de l'université de Clermont-Auvergne), *Six souhaits pour la jeunesse*

Guillemard Anne-Marie (Conseil d'orientation des retraites), *Sécurité sociale et refondation d'un pacte entre les générations*

Lenoir Daniel (CNAF), *Les orientations de la branche famille en direction de la jeunesse*

Masson André (CNRS, EHESS), *Jeunesse, vieillissement : pour des deals solitaires entre générations ?*

Meurs Dominique (Observatoire Éducation de la Fondation Jean-Jaurès), *Éléments de réflexion*

Minin Inès (secrétaire nationale de la CFDT), *Intervention au débat du 19 mai 2016*

Palier Bruno (Sciences Po), *Reconstruire la solidarité entre générations*

Peugny Camille (université Paris-VIII), *Favoriser l'autonomie des jeunes pour réduire la reproduction sociale*

Robin Pierrine (UPEC), *Soutenir la transition à l'âge adulte des jeunes sortant de la protection de l'enfance*

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, *Contribution sur l'équité entre les générations*

Secrétariat général du Haut Conseil à la famille, *Les jeunes de 18 à 24 ans*

Sterdyniak Henri (OFCE), *Une politique pour toutes les générations*

Thévenon Olivier (INED, Chaire TDE), *Comment favoriser le passage à la vie adulte ?*

Trannoy Alain (EHESS, AMSE, France Stratégie), *Des impôts directs en fonction de l'âge*

Viriot-Durandal Jean-Philippe, *Un débat pertinent ?*

### **Compétitivité : que reste-t-il à faire ?**

Autorité de la concurrence, *Contribution*

Direction générale des entreprises, *Document de travail*

Fondation Concorde, *Favoriser le secteur productif pour renouer avec la compétitivité et la croissance*

Gaulier Guillaume (Banque de France, université Paris 1, CEPII), *Politiques d'offre en économie ouverte : un dilemme du prisonnier quand la politique monétaire est contrainte ?*

Mahammedi-Bouzina Mehdi (Cartes sur table), *Les zones franches de brevets, une idée originale au service de la compétitivité hors-coût*

Mayneris Florian (université catholique de Louvain), *Améliorer la compétitivité coût ne sert à rien si l'on n'en profite pas pour augmenter la compétitivité hors-prix*

Palier Bruno (LIEPP, Sciences Po), *Pour une stratégie inclusive de montée en qualité de l'économie et de la société française*

### **Quelles priorités éducatives ?**

Andler Martin (université de Versailles Saint-Quentin), *Remarques sur l'enseignement supérieur*

Association DULALA, *Favoriser la réussite scolaire et l'intégration par les langues*

Delahaye Jean-Paul, *Le choix de la solidarité pour la réussite de tous*

Doucet Sandrine (Observatoire Éducation de la Fondation Jean Jaurès), *Le banquier est-il le nouveau conseiller d'orientation des étudiants ?*

Dubois Bénédicte (Institut de formation pédagogique Nord-Pas-de-Calais), *Développer le potentiel créatif à l'école : une priorité éducative à la capacité à s'adapter*

FCPE, dix contributions : *La scolarisation des moins de 3 ans ; Quelle stratégie vis-à-vis des différentes filières au lycée ? ; Les compétences numériques et la pédagogie ; Quelle autonomie pour les EPLE ? ; Pour réduire l'enjeu de la compétition durant la formation initiale, comment faciliter les reprises d'études ? Comment développer une culture qui les valorise au moins autant que les parcours linéaires ? ; La politique d'éducation prioritaire ; Renforcer la mixité sociale et scolaire ; Articulation responsabilités centrales et locales, autonomie, égalité des territoires, évaluation ; Faut-il approfondir la logique du collège unique et du socle commun pour permettre à tous les élèves de poursuivre leurs études ? ; Faut-il privilégier l'orientation précoce vers des filières professionnelles et l'acquisition des compétences spécialisées permettant aux élèves les plus en difficulté de s'insérer sur le marché du travail ?*

Fédération des Sgen-CFDT, *Un continuum bac - 3 / bac +3 pour la réussite de tous*  
Fédération nationale des Francas, *Les projets éducatifs territoriaux, outils d'une dynamique au service d'une ambition citoyenne et démocratique pour l'Éducation sur les territoires*

Fondation iFRAP, *Éducation – Pourquoi la France surpaye et comment en sortir*  
Gauthier Roger-François et Florin Agnès, *Contribution*

Groupe d'élèves de la promotion George Orwell (École nationale d'administration), *Corriger l'école ?*

Institut Montaigne, *Le numérique pour réussir dès l'école primaire*

Jeandron Mathieu (directeur du numérique pour l'éducation), *Propositions pour tirer parti à l'école de la révolution numérique*

Jouanjan Francis et Meunier Jules, *Contribution de la Conférence des grandes écoles*

Mallet Daniel (CREER), *Revivifier l'Éducation nationale*

Ndiaye Roseline (CRAP - Cahiers pédagogiques), *Changer la formation des enseignants, changer la conception même de la formation des enseignants*

Observatoire des zones prioritaires, *L'éducation prioritaire dans la réforme de la scolarité obligatoire : une étape délicate*

Paris Christophe (AFEV), *Éducation et inégalités*

Passeport Avenir, « PA x 10 »

Pont Beatriz (LIEPP, Sciences Po), *Que faut-il changer dans l'École pour qu'elle fasse progresser l'ensemble des élèves et réduise le poids des déterminismes sociaux ? Faut-il investir davantage ? Enseigner autrement ?*

Renaudin Audrey (REFEDD) et Lesestre Yann (CliMates), *L'enseignement supérieur, une pierre angulaire de l'éducation à l'environnement et au développement durable*

Réseau des universités pour l'éducation à la santé (UNIRES), *Contribution*

Rey Olivier (Institut français de l'éducation), *Comment envisager le changement éducatif en France ?*

SNALC-FGAF, *École, collège, lycée : pour une réforme des structures*

Tsouria Smaïn (Observatoire Éducation de la Fondation Jean Jaurès), *Quels investissements éducatifs ?*

Veran Jean-Pierre, *Bien-être des élèves, confiance au sein de l'école, temps et espace scolaire*

Vers le haut, *Synthèse du rapport « Pas d'éducateur, pas d'éducation ! »*

Weil Thierry (Mines Paris Tech), *Plaidoyer en faveur de l'école primaire et de l'apprentissage*

Wisnia-Weill Vanessa (France Stratégie), *Bons niveaux et capacités : un angle mort de la politique éducative*

### **Dette, déficit et dépenses publiques : quelles orientations ?**

Aglietta Michel (CEPII et France Stratégie), *Commentaires*

Fondation iFRAP, *Objectif zéro déficit ; La trajectoire 2017-2027 des finances publiques pour la croissance et le plein-emploi*

Sterdyniak Henri (OFCE), *Pour refonder la politique budgétaire*



# SOMMAIRE

<i>Préface de Jean Pisani-Ferry</i>	5
1 Climat : comment agir maintenant ?	17
2 Tirer parti de la révolution numérique	39
3 Nouvelles formes du travail et de la protection des actifs	57
4 La croissance mondiale, d'une décennie à l'autre	73
5 Europe : sortir de l'ambiguïté constructive ?	95
6 Dynamiques et inégalités territoriales	115
7 Croissance et répartition des revenus	137
8 Quels leviers pour l'emploi ?	157
9 Jeunesse, vieillissement : quelles politiques ?	183
10 Compétitivité : que reste-t-il à faire ?	205
11 Quelles priorités éducatives ?	223
12 Dette, déficit et dépenses publiques : quelles orientations ?	243
13 Quels principes pour une fiscalité simplifiée ?	269
<i>Les auteurs</i>	293
<i>Contributions</i>	295





