

Point presse du 8 janvier 2009

RESUME

La France dans 15 ans : Perspectives économiques

Quels sont les défis et les opportunités pour l'économie française à long terme ? Les économistes du Conseil d'analyse économique en débattent depuis une dizaine d'années dans plus de 80 rapports. Le Premier ministre et le secrétaire d'Etat chargé de la Prospective, de l'Evaluation des politiques publiques et du Développement de l'économie numérique ont engagé un exercice de prospective sous le nom de « France 2025 ». Dans ce cadre, ils ont demandé au Conseil d'analyse économique de réfléchir en amont sur les risques et tendances pour l'économie française à quinze ans.

Cet ouvrage synthétise les échanges entre les économistes du CAE, discute d'hypothèses plausibles et cherche à dresser quelques scénarios sur les évolutions possibles du monde, de l'Europe et de la France. Les discussions ont abordé cinq thématiques: la mondialisation, l'Europe, les nouveaux gisements de croissance, la place des institutions et la modernisation du contrat social. Trois scénarios ont alors été imaginés: le fil de l'eau, le repli sur soi et l'acceptation du changement.

Cette publication a été rédigée par la cellule permanente du Conseil d'analyse économique à partir de contributions venant des membres du CAE qui ont répondu à un questionnaire. Elle est aussi basée sur les échanges ayant eu lieu lors d'une réunion plénière du CAE. Enfin, une trentaine de rapports du CAE (consultables sur : www.cae.gouv.fr) ont aussi été mobilisés. L'ensemble ne prétend toutefois pas à l'exhaustivité.

Ce travail a été présenté à Monsieur Eric Besson, secrétaire d'Etat chargé de la Prospective, de l'Evaluation des politiques publiques et du Développement de l'économie numérique le 30 juillet 2008.

Les difficultés de la prospective :

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

Tout au long de l'exercice de réflexion qui nourrit cet ouvrage, la crise financière s'est durcie. Bien que présente dans ce document, la place qu'elle occupe peut paraître modeste pour un

lecteur de 2009. En effet, la crise actuelle ne doit pas s'imposer à notre vision de l'économie dans quinze ans. Son impact sera certainement ample dès 2008 et les quelques années suivantes, mais bien d'autres événements viendront ensuite l'éclipser. C'est pourquoi, ce travail cherche plutôt à évaluer des risques qui peuvent affaiblir nos économies à moyen-long terme et discuter les réponses structurelles qui en revanche, peuvent les renforcer.

La prospective mêle des aspects de prévision, des recommandations concrètes et des affirmations de principe. Elle est donc inévitablement équivoque. Cet exercice implique de mêler à la fois la prospective et un point de vue normatif. À quinze ans, les politiques publiques n'étant pas stables, il est inévitable et souhaitable d'introduire une part de volontarisme.

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

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

Spécificités françaises et scénarios prospectifs

La France dispose d'un modèle de croissance qui lui est propre. Toutefois, elle est plus que par le passé une nation en forte connexion avec le monde : plus d'un tiers de sa création de richesse est destiné à l'exportation ! Elle participe à la construction d'un ensemble européen et doit à ce titre définir et négocier avec ses voisins de plus en plus de règles communes. Ces éléments peuvent être considérés comme des contraintes excessives ou comme des opportunités pour l'avenir. N'ayant pas nécessairement pris conscience des implications de cette interdépendance avec ce monde en constante évolution et de la place forte mais toujours à consolider qu'elle y occupe, les Français ne savent plus s'il vaut mieux résister en espérant convaincre les autres d'adopter leur modèle ou accepter de le réformer pour éviter d'être marginalisés. Le modèle français date de la fin de la dernière guerre mondiale. Son originalité a permis d'assurer une excellente croissance durant les Trente Glorieuses et jusqu'au début des années soixante-dix, mais depuis, il peine à évoluer pour s'ajuster aux modifications de l'environnement de la France (graphique 1). En particulier, la taille de l'État et le poids du secteur public qui l'illustre ne constituent plus aujourd'hui des atouts, notamment s'ils détournent des ressources de l'investissement productif ou s'ils alourdissent la vie économique et la production de richesses (procédures, réglementation excessive...).

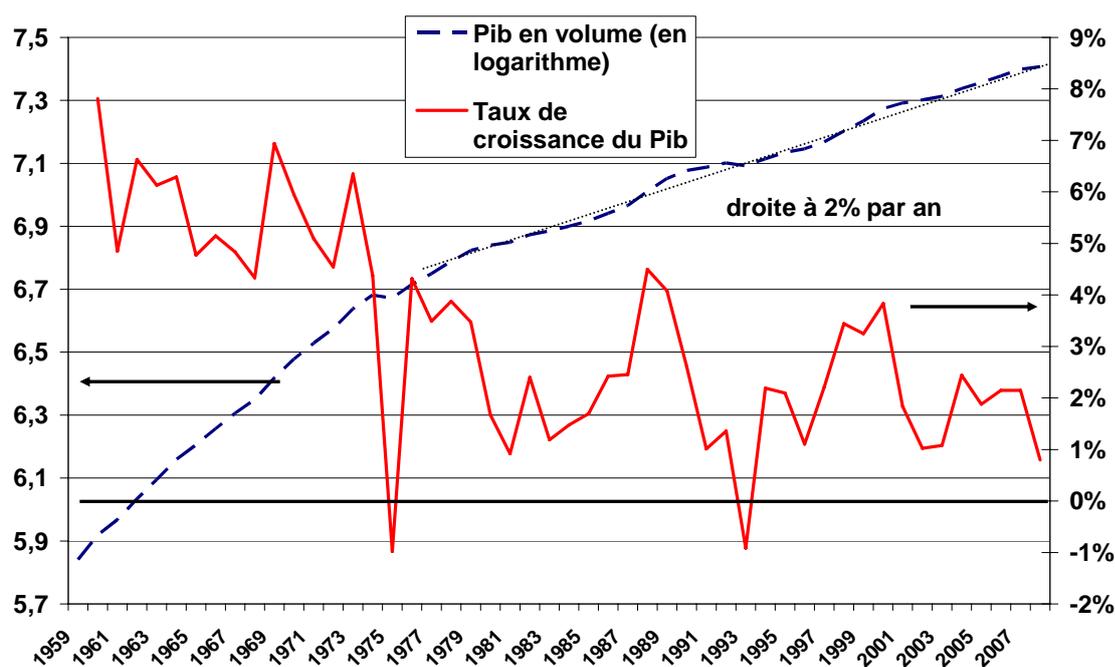
Construire des scénarios obéit souvent à des règles simples consistant à partir d'un scénario central reconduisant les tendances historiques et à proposer deux scénarios alternatifs explorant des hypothèses nettement contrastées.

Lors de discussions entre membres du CAE, trois scénarios ont été suggérés :

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

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

Graphique 1 : Evolution du produit intérieur brut français de 1959 à 2008



Les principales conclusions

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

Les grandes tendances mondiales augurent d'une continuation du développement des nouveaux pays émergents et notamment des BRICs (Brésil, Russie, Inde et Chine). Ceux-ci sont à la fois des concurrents mais aussi des marchés à gagner. À ce titre, ils constituent des

moteurs de la croissance mondiale. On pourrait donc tabler sur un maintien de la croissance mondiale. Des facteurs d'incertitude demeurent. La croissance se réalise sur des déséquilibres macroéconomiques qui devront être surmontés. Les déséquilibres financiers qui existent sur la balance des paiements américaine peuvent encore continuer quelques années tout comme peut se déclencher brutalement une crise sur leur financement. Il est peu probable que les créanciers des États-Unis y trouvent leur intérêt. Une première réponse est en train de se jouer à la suite de la crise économique et financière actuelle.

Un ralentissement de la croissance, notamment aux États-Unis, pourrait donc constituer un facteur déstabilisant conduisant à un retour de réflexes protectionnistes qui plomberaient plus durablement la croissance mondiale.

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

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

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

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

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

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

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

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

Des scénarios visant à rejoindre plusieurs modèles européens montrent les gains économiques possibles pour la France. Le rapport du CAE « les leviers de la croissance française » illustre ainsi un scénario favorable à la croissance économique. Les scénarios alternatifs privilégiant une moindre rupture avec les acquis du passé mettent en avant la qualité du mode de vie français en termes de gestion des inégalités et de maintien de droits qui avaient été obtenus dans le passé, mais dans un contexte économique différent. Beaucoup d'économistes mettent néanmoins en garde sur la soutenabilité à terme de tels scénarios du fait de la croissance des transferts qu'ils supposent et du risque d'appauvrissement collectif si la compétitivité de l'économie est détériorée.

L'État est aujourd'hui dans une situation de forte contrainte financière conjuguée à une perte de certaines de ses prérogatives avec le développement de l'Europe et de ses marges de manœuvres avec la mondialisation. Il doit retrouver de nouvelles ambitions, de nouvelles forces et repartir. Autrement, il risque le discrédit et l'impuissance. Un État resserré peut être aussi un État plus efficace. La volonté de réduire le « périmètre » de l'État et de réduire sa « voilure » ne doit pas faire oublier qu'il participe néanmoins à nos avantages comparatifs. Ainsi, la réforme de l'État doit aussi comporter une réforme de sa gouvernance. La réduction des effectifs est une bonne chose, si et seulement si elle s'accompagne de réformes du management public.

Il existe par ailleurs pléthore de niveaux de gouvernement allant de la commune à l'Europe et un mélange des niveaux d'intervention d'où il résulte de nombreuses redondances. Ceci aboutit à une complexité décisionnelle et administrative. Des évolutions sur la spécialisation et la réduction des niveaux de gouvernement pourraient être souhaitables à quinze ans.

L'économie repose sur l'échange mais aussi sur **les comportements et les normes sociales**.

Un des effets de la mondialisation, mais aussi du progrès technique est de menacer l'emploi non qualifié dans les pays développés. Dans un pays inquiet comme la France, ceci engendre une crispation sur des évolutions qui seraient dictées par la convergence vers des normes européennes ou mondiales. La tentation est alors plutôt d'adopter une attitude conservatrice avec un appel à plus d'État. Pour cette raison, des scénarios plus attentistes ont une plausibilité non négligeable. Entre développement de l'individualisme encouragé par la société de consommation et de différenciation des talents, maintien du contrat social ancien mais contesté et construction d'un nouveau contrat social, trois scénarios sont concevables. Le premier scénario valorise la prise de risque, l'entrepreneuriat, mais suppose un État plus modeste notamment dans les transferts qui visent à corriger des inégalités de richesse. Le deuxième est encore prégnant aujourd'hui mais les économistes s'interrogent sur sa soutenabilité. Le troisième reconsidère la vocation des acteurs privés dans la définition des règles notamment dans le domaine économique, valorise la flexicurité et consent à des inégalités s'il existe des mécanismes de promotion sociale ouverts à ceux qui le veulent.

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

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

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

Parmi les défis sur les inégalités, il en est un de taille et d'actualité : l'offre de logement. Les difficultés à moyen-long terme ne sont pas tant quantitatives que qualitatives, en tenant compte des besoins changeants de la population (choc sociologique), de ses moyens (accès à la propriété, logement du plus grand nombre, solvabilisation sur le long terme) et de ses contraintes notamment environnementales. Cela suppose une rénovation du parc existant, la construction d'un parc aux nouvelles normes. Cela doit être l'occasion de redensifier les villes et de lutter contre l'étalement et la pollution.

Pour un exercice de moyen-long terme, il faut revenir à des considérations démographiques et faire valoir qu'à des horizons de quinze ans, de **nouvelles générations** rejoindront la sphère productive et celle des décideurs, différentes de leurs parents, car plus ouvertes au monde notamment par le développement des échanges linguistiques et par l'ouverture permise par les technologies de l'information. Elles devront toutefois faire évoluer une France où parmi les adultes de plus de 20 ans, un tiers en aura plus de 60.