



FRANCE STRATÉGIE

ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

2017
2027

ACTIONS CRITIQUES POUR UNE DÉCENNIE

Sous la direction de
Michel Yahiel et Fabrice Lenglard

2017-2027

ACTIONS CRITIQUES POUR UNE DÉCENNIE

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} 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, février 2017
ISBN 978-2-11-145409-5 - Reproduit d'après documents fournis.

2017-2027

ACTIONS CRITIQUES POUR UNE DÉCENNIE

*Sous la direction de
Michel Yahiel et Fabrice Lenglar*

INTRODUCTION

En septembre 2016, France Stratégie, laboratoire d'idées public, publiait le premier volet de son exercice de prospective intitulé *2017-2027, enjeux pour une décennie*¹. En amont d'une échéance électorale majeure pour notre pays, ces treize notes thématiques visaient à fournir, dans les domaines de compétence de notre institution et de manière strictement non partisane, une analyse de la situation, un éclairage sur les enjeux prospectifs et un inventaire des grands arbitrages qui s'offrent à la nation pour les prochaines années. Cet ouvrage présentait les transitions majeures qui vont reconfigurer notre environnement, notre quotidien et nos rapports sociaux : transitions écologique et énergétique, révolution numérique, mutations du travail. Il soulignait combien l'environnement macroéconomique et le contexte européen sont aujourd'hui marqués par l'incertitude et le risque. Il mettait en lumière de multiples phénomènes de polarisation, entre territoires, sur le marché du travail, en termes de niveau de vie et de patrimoine, entre milieux sociaux, entre générations, selon l'origine. Autant de lignes de faille qui parcourent notre société et qui interrogent notre capacité à la réunifier autour d'un projet commun². Enfin, ce premier volume soulignait l'urgence à investir pour dessiner notre avenir, ce qui suppose d'opérer des choix collectifs, tant du côté de la dépense publique que des prélèvements.

1. France Stratégie (2016), *2017-2027, enjeux pour une décennie*, Paris, La Documentation française.

2. Sur ce sujet, voir également France Stratégie (2016), *Lignes de faille, une société à réunifier*, octobre.

Pour préparer ces notes d'enjeux, France Stratégie avait consulté experts et administrations, sollicité réactions et critiques de spécialistes de chaque domaine et d'acteurs sociaux et associatifs. À la suite de la parution de ces notes, quelque 200 contributions publiées sur *francestrategie1727.fr* ont permis de continuer à accumuler un matériau très riche pour l'analyse. Des débats contradictoires ont été organisés à Paris, Gennevilliers, Grenoble, Lille et Toulouse, qui ont rassemblé élus, partenaires sociaux, acteurs de la société civile, experts et partenaires internationaux.

France Stratégie a choisi de prolonger l'exercice, en le poussant un cran plus loin. Avec ce deuxième volet, il s'agit d'identifier des « *actions critiques* », qui concourent aux objectifs larges recensés dans la première phase du travail mais qui portent sur des champs plus délimités et concrets, en proposant à chaque fois des options alternatives. Emblématiques des choix qu'il nous faudra opérer pour la décennie à venir, ces actions sont susceptibles d'induire de forts effets de levier pour transformer notre société. Ce volume rassemble ainsi quatorze actions critiques issues de la seconde phase de l'exercice 2017-2027, publiées sous forme de notes entre décembre 2016 et février 2017.

ACCOMPAGNER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE

Alors que l'année 2016 a connu une forte hausse de la température moyenne, l'Accord de Paris conclu en décembre 2015 a fixé des objectifs ambitieux : contenir la hausse de la température de la planète sous les 2 °C et parvenir à la neutralité carbone dans la seconde moitié du siècle. Cependant, pour atteindre ces objectifs, il est impératif de diminuer les émissions mondiales de 30 % supplémentaires à l'horizon 2030 par rapport aux engagements pris par les différents pays.

En France, trois secteurs contribuent aux deux tiers des émissions de gaz à effet de serre : le transport routier, l'agriculture et le résidentiel-tertiaire. Nous avons approfondi la réflexion sur le premier secteur. Le

chapitre *Le véhicule propre au secours du climat* dessine deux chemins possibles pour parvenir au véhicule zéro émission. Le premier suppose de procéder par étape, en visant à l'horizon 2030 une voiture thermique peu émettrice et en renvoyant la généralisation d'une voiture zéro émission au-delà de 2050. Le second, plus radical, consiste à imposer rapidement un véhicule tout électrique, en interdisant la vente des véhicules thermiques dès 2040.

Le développement des énergies « propres » et l'aspiration de nombreux citoyens à adopter des comportements plus vertueux et plus sobres dans la consommation des ressources pointent en direction d'un deuxième levier à activer. Le chapitre *Énergie centralisée ou décentralisée ?* interroge la façon dont nous souhaitons faire évoluer notre système de production et de distribution électrique. Il décrit les avantages et inconvénients de trois grandes options. Le modèle de production centralisé actuel pourrait être ou bien conservé, ou bien remplacé par un modèle totalement décentralisé. À moins que la France n'opte pour un système hybride dans lequel coexisteraient un réseau centralisé et des boucles locales de taille diverse.

RATTRAPER LE RETARD FRANÇAIS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT NUMÉRIQUE

La transition numérique continue à prendre de l'ampleur, bouleversant notre vie quotidienne et des secteurs d'activité de plus en plus nombreux. Au sein de l'Europe, la France ne se positionne pas à la pointe pour le développement numérique, alors même que les usages se sont considérablement étendus au sein de la population. Le cadre réglementaire, peu propice aux expérimentations, explique une partie de ce retard. L'insuffisant développement du capital-risque, indispensable pour financer les innovateurs, aussi.

Le chapitre *Répondre à l'innovation disruptive* souligne la nécessité pour l'État de prendre position face à la vague d'innovations qui déferle,

crée de nouveaux marchés et bouleverse l'économie de nombreux secteurs. Deux options s'offrent aux pouvoirs publics pour ouvrir le champ à l'expérimentation : fixer au préalable les bornes à l'intérieur desquelles les innovateurs peuvent tester leurs idées ou bien édicter des principes généraux et laisser les entreprises se lancer en les rendant seules et pleinement responsables de leurs actes. L'option retenue peut naturellement dépendre du champ considéré, mais des règles du jeu claires doivent être fixées. Dans les deux cas, une collaboration plus étroite entre entreprises et pouvoirs publics est nécessaire. En particulier, les entreprises doivent partager leurs données avec les administrations, pour que d'éventuelles mesures d'urgence puissent être prises, et pour que la réglementation puisse évoluer le moment venu, une fois tirées les leçons de ces expérimentations, de façon à accompagner la diffusion de l'innovation à grande échelle.

Un chapitre de l'ouvrage précédent, consacré aux enjeux de la décennie à venir, portait sur les grands axes qui devraient présider à la reconfiguration de la structure de notre fiscalité. Il soulignait en particulier que la taxation des revenus du capital se caractérise en France par un système complexe, très hétérogène suivant la nature du capital considéré, qui défavorise *de facto* l'appareil productif au profit de l'immobilier et de placements financiers plus sûrs, comme l'assurance-vie et l'épargne réglementée. Le chapitre *Mobiliser l'épargne pour le financement des startups* va plus avant sur un sujet crucial si l'on souhaite pousser la croissance potentielle du pays. Aujourd'hui, les startups à succès sont plus américaines et asiatiques qu'européennes. Cet écart dans la capacité à régénérer le tissu productif s'explique moins par la difficulté de la France et de l'Europe à faire éclore de jeunes entreprises innovantes que par la moindre capacité à les faire croître sur le territoire national. Or, en la matière, le développement du capital-risque est critique, car l'activité de ces jeunes pousses, sans passé bancaire, porteuses de nouveaux modèles d'affaires encore non rentables et dont la viabilité est difficile à évaluer, est inadaptée au circuit de financement classique par crédit bancaire. Une réforme fiscale, à taux de prélèvement obligatoire global inchangé, peut être un levier d'action puissant. Le choix porte alors sur

l'ambition qu'on souhaite lui donner : réforme globale de la fiscalité de l'épargne visant à harmoniser les taux d'imposition des revenus du capital, refonte et redéfinition de certaines niches fiscales pour mieux les cibler sur le capital-risque, ou modification à la marge du contenu des produits d'épargne réglementée existants.

AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET ANTICIPER SES MUTATIONS

Le fonctionnement du marché du travail français reste aujourd'hui clairement insatisfaisant. Par rapport à un ensemble de pays européens comparables, la France fait moins bien sur le chômage, sur le taux d'activité et sur la qualité de l'emploi à la fois. Il faut trouver des leviers pour agir.

La politique de temps de travail est un levier possible. Pour qu'il soit efficace, encore faut-il s'entendre au préalable sur l'objectif premier qu'on lui assigne. Le chapitre *Quelle politique du temps de travail ?* appelle à cette clarification. Si l'on souhaite d'abord relever le taux d'activité, alors il faut favoriser le temps partiel et les cumuls formation-emploi pour les jeunes et emploi-retraite pour les seniors. Si l'on veut avant tout réduire durablement le chômage, il faut concevoir un ajustement de la durée du travail – à la hausse ou à la baisse – avec pour premier souci de freiner les coûts salariaux unitaires, donc ne pas découpler cette question de l'évolution des rémunérations et des effets à attendre sur la productivité des entreprises. Enfin, une politique du temps de travail qui vise prioritairement à améliorer la qualité de l'emploi s'attacherait à être souple, proche du terrain, en proposant des aménagements susceptibles de répondre à la fois aux aspirations des personnes selon leur âge et leur parcours de vie, et aux besoins des entreprises en fonction de la conjoncture économique.

Améliorer le fonctionnement du marché du travail français suppose aussi de porter sur lui un diagnostic lucide. Aujourd'hui, la France souffre

d'un déficit de compétences de base, qui explique la difficile insertion dans l'emploi d'une partie des jeunes et des chômeurs. En outre, dans un environnement de travail en constante mutation, la maîtrise de ce socle ne suffit pas : l'élévation des qualifications doit se poursuivre, dans l'ensemble du pays, et tout au long des parcours professionnels. Pour répondre aux défis de la décennie à venir, il faut *Élaborer une stratégie nationale des compétences*. Le chapitre consacré à ce thème invite à repenser la structure globale du système de formation initiale et continue de notre pays, en clarifiant le rôle de ses différents acteurs : Éducation nationale, organismes d'enseignement supérieur, régions, partenaires sociaux, entreprises, individus. Deux options se dessinent, selon que l'on souhaite mettre en place une politique qui vise d'abord à assurer l'insertion dans l'emploi et à favoriser la continuité professionnelle, ou à soutenir la capacité de mobilité professionnelle de chacun tout au long de sa vie.

Chômage élevé, parcours heurtés, nouvelles formes d'emploi, les grands défis induits par les mutations de l'emploi exigent aussi de repenser le droit du travail et la protection sociale, encore trop assis sur le modèle du salariat en CDI à temps plein. Le chapitre *Repenser la protection des actifs* nous y invite. Une première option consiste à adapter le système actuel pour mieux prendre en compte toutes les formes d'emploi, ce qui passe par une extension du champ du salariat et le développement de protections supplémentaires pour les travailleurs effectivement indépendants. Une seconde option ambitionne de créer un statut général de l'actif : assis sur un socle commun de droits tout en comportant des droits spécifiques attachés à certaines situations de travail, il protégerait davantage les individus et faciliterait leurs transitions professionnelles.

QUEL SORT RÉSERVER AUX GÉNÉRATIONS JEUNES ? QUELLE FORME D'ÉQUITÉ ENTRE GÉNÉRATIONS ?

Notre fiscalité du logement favorise le statut de propriétaire occupant. Elle freine ainsi la mobilité géographique, d'autant qu'elle taxe lourdement les transactions immobilières, ce qui peut nuire au bon

fonctionnement du marché du travail. Et elle désavantage indirectement les jeunes générations, qui sont plus souvent locataires, et qui, lorsqu'elles sont en phase d'accession à la propriété, paient autant d'impôt que les ménages ayant fini de rembourser leurs traites. Dans le chapitre *Quelle fiscalité pour le logement ?*, quatre options sont explorées pour parvenir à une fiscalité plus neutre vis-à-vis du statut d'occupation du logement et pour favoriser la mobilité résidentielle, sans que cela se traduise par un alourdissement des prélèvements obligatoires.

Dans un contexte d'allongement de l'espérance de vie et de vieillissement de la population, la très forte progression des patrimoines depuis le milieu des années 1990, due notamment au boom des prix de l'immobilier, a accentué un effet de polarisation entre jeunes générations et générations moins jeunes. Avec un patrimoine qui augmente plus vite que les revenus et qui est de plus en plus concentré dans les mains des générations les plus âgées, le risque est double : celui d'une société qui peine à donner toutes ses chances aux jeunes générations, du fait que l'on hérite de plus en plus tard ; celui de l'avènement d'une société d'héritiers, où les niveaux de vie et de consommation des individus dépendront plus de ce que leur auront transmis leurs parents que des talents et des efforts qu'ils auront déployés eux-mêmes pour se former et travailler. C'est pourquoi un chapitre se demande *Comment réformer la fiscalité des successions*. Si on se donne pour double objectif de limiter la perpétuation des inégalités de patrimoine d'une génération à une autre et d'inciter à des transmissions plus précoces, aux enfants comme aux petits-enfants, plusieurs options sont possibles, sans qu'il soit nécessaire d'accroître la fiscalité dans son ensemble : inciter à la donation et aux legs en conservant le cadre fiscal actuel ; ou bien construire une fiscalité des transmissions centrée sur l'héritier plutôt que sur le donateur, de façon à ce que celui qui reçoit plus au cours de sa vie paie plus d'impôt que celui qui reçoit peu ; ou enfin financer une dotation en capital pour les jeunes adultes, si l'on souhaite favoriser l'inclusion des non-héritiers dans une société patrimoniale.

Le choix fait par la France, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, de généraliser un système de retraites de base et complémentaires

par répartition est un choix de société fondamental, qui symbolise le lien indéfectible unissant les générations les unes aux autres : les actifs cotisent pour payer les pensions de leurs aînés et savent, pour leurs vieux jours, que leurs enfants feront de même. Les réformes conduites depuis trente ans ont permis de préserver la viabilité de ce régime, en rétablissant son équilibre financier à long terme malgré le contexte démographique (allongement de l'espérance de vie, *papy-boom* induit par l'arrivée à la retraite des générations du *baby-boom*). Mais ces réformes ont été conçues de telle manière que le système reste vulnérable aux aléas de la croissance, avec un résultat paradoxal : à système inchangé, le niveau de vie des retraités relativement à celui du reste de la population dépendra très directement du dynamisme futur de l'économie. Que ce dynamisme déçoive, et les actifs en pâtiront, alors que les retraités bénéficieront d'un niveau de vie relatif plus élevé que prévu. À l'inverse, si la croissance se redresse, les retraités ne bénéficieront pas du supplément de richesse créé. Dès lors, il est légitime de se demander *Comment réduire la sensibilité du système de retraite à la croissance*. Trois grandes options sont décrites dans ce chapitre, qui visent à mieux partager les gains de productivité futurs entre retraités et actifs.

INVESTIR POUR DESSINER L'AVENIR

Dans un monde incertain et marqué par de profondes mutations, la France va devoir investir pour dessiner son avenir. C'est en définitive le message le plus fort que l'ouvrage précédent de France Stratégie mettait en avant. Investir pour la transition écologique et énergétique. Investir pour faire face à la digitalisation de l'économie et répondre aux innovations disruptives. Investir dans le capital humain, pour bâtir une société de la connaissance. De nombreuses actions critiques passées en revue ici visent à répondre à cet impératif. Dans ce contexte, l'éducation est également un enjeu majeur. Deux actions critiques lui sont consacrées.

L'École est en France l'une des institutions qui suscitent les plus fortes attentes. Celles-ci sont multiples et parfois contradictoires¹. Faute de choisir clairement une voie, notre École est aujourd'hui à la peine et notre système éducatif délivre des résultats insatisfaisants. Les difficultés à décliner les orientations nationales au niveau local et le maintien d'une forte uniformité de l'enseignement malgré l'accroissement des inégalités sociales et territoriales entre élèves plaident pour engager le système éducatif plus avant dans la voie de l'autonomie. Reste à savoir comment et pour quoi faire. Le chapitre *Quelle autonomie pour les établissements scolaires ?* cherche à répondre à ces questions, en déclinant trois options possibles. L'autonomie peut consister à renforcer l'auto-organisation locale sans bouleverser le cadre existant. Elle peut viser à octroyer des marges de manœuvre plus importantes aux chefs d'établissement. Elle peut enfin promouvoir une offre éducative plus diversifiée, couplée à la mise en place d'outils pour lutter contre le risque de sélection des élèves.

Au-delà de la nécessité de réformer la gouvernance de l'École, notre pays doit impérativement améliorer la capacité des élèves à poursuivre des études supérieures. La question de *La transition entre le lycée et l'enseignement supérieur* est à cet égard déterminante. Deux options se dessinent pour parvenir à lutter contre l'échec et la fréquence des réorientations en début de parcours dans le supérieur, ainsi que contre les inégalités d'accès aux diplômes : créer des filières intégrées à cheval entre le lycée et le supérieur, ou instaurer des enseignements modulaires, aussi bien avant qu'après le baccalauréat, permettant aux lycéens et aux étudiants de construire à la carte leurs parcours de formation.

La France doit investir pour dessiner son avenir. Elle le doit aussi pour préserver son potentiel de croissance, dans un contexte où son économie est aujourd'hui confrontée à une faiblesse simultanée de l'offre et de la demande. Le chapitre *Mieux investir au service de la croissance* rappelle qu'en la matière, la France n'est pas à la traîne par rapport à ses principaux partenaires en termes de montants d'investissement. Il préconise donc

1. Ly S.-T. (2016), *Quelle finalité pour quelle École ?*, France Stratégie, septembre.

plutôt des actions ciblées et liste les moyens par lesquels il est possible d'agir. Au niveau national d'abord, en réorientant la dépense publique et en améliorant la qualité des investissements ou en mettant en place des mécanismes de garanties publiques pour faire aboutir des projets dont le risque paraît trop élevé pour qu'ils soient spontanément financés par le secteur privé. Au niveau européen ensuite, en convaincant nos partenaires européens du bien-fondé d'un budget supplémentaire pour l'investissement ou d'une capacité d'emprunt européenne dédiée.

REPENSER L'ARCHITECTURE DE LA ZONE EURO

L'Europe est aujourd'hui traversée de multiples crises : panne de l'intégration économique et sociale, Brexit, instabilité géopolitique du voisinage, affaiblissement de la légitimité politique de l'Union européenne, au point que le doute sur la pérennité du projet européen s'est installé, au moment même où le continent fait face à des dangers aigus. Dans ce paysage, on pourrait être tenté de croire que la crise de la zone euro est derrière nous, dans la mesure où celle-ci, menacée à plusieurs reprises d'éclatement depuis 2010, a su étoffer au fil de l'eau son architecture. Il n'en est rien. Les réformes accomplies sous la pression des événements ont certes permis de préserver l'intégrité de la zone euro, mais pas la cohérence de son architecture. Elles la laissent dans une situation qui n'est pas stable, en risque d'impuissance et d'éclatement en cas de choc macroéconomique majeur.

Le chapitre *Quelle architecture pour la zone euro ?* appelle à engager sans attendre une discussion entre les États membres sur la façon dont ils conçoivent leur avenir en commun, et à organiser cette discussion autour de deux questions de fond. Sont-ils, oui ou non, prêts à assumer une forme de solidarité collective sur leurs dettes publiques ? Estiment-ils nécessaire de se doter de moyens pour stabiliser sur le plan macroéconomique la zone euro dans son ensemble ? Trois modèles d'architecture de la zone euro, tous les trois cohérents et viables, sont envisageables,

et découlent directement de la façon dont les États répondront à ces deux questions : un retour aux principes d'origine du traité de Maastricht, une intégration budgétaire renforcée, ou un modèle fédéral proche du fonctionnement américain.

CONCLUSION

Avec la publication de ce second volume, France Stratégie est parvenu au terme de l'exercice de clarification des enjeux de la prochaine décennie qu'il s'était fixé. Les quatorze actions critiques mises en avant dans l'ouvrage ne prétendent pas à l'exhaustivité. Mais elles ont été retenues parce qu'elles constituaient autant de leviers puissants à actionner pour tenter de répondre aux défis auxquels notre pays se trouve confronté. Ce faisant, France Stratégie ne délivre aucune réforme clé en main. D'abord parce que les pistes esquissées ici devraient toutes faire l'objet de travaux plus approfondis, d'études de préfiguration et de faisabilité, d'évaluation de coût et d'impact *ex ante*, avant de pouvoir trouver leur traduction concrète, tant d'un point de vue juridique que dans leur mise en œuvre. Mais surtout parce que, conformément à sa mission, France Stratégie dessine des options, toutes différentes et toutes possibles : c'est naturellement aux responsables politiques qu'il revient d'élaborer leurs projets et aux citoyens de se prononcer.

« Gouverner, c'est choisir », déclarait Pierre Mendès France à la tribune de l'Assemblée nationale le 3 juin 1953. Aider à éclairer les choix qui s'offrent à nous, de façon non partisane et en s'adressant à tous, telle était l'ambition de ce projet. Au lecteur de juger si nous y sommes parvenus.

Fabrice Lenglar
Commissaire général adjoint de France Stratégie

1

LE VÉHICULE PROPRE AU SECOURS DU CLIMAT

Pour éviter une hausse des températures synonyme de graves dérèglements climatiques, l'humanité doit fortement réduire ses émissions de gaz à effet de serre dans les prochaines décennies. L'Accord de Paris a récemment fixé des objectifs ambitieux en ce sens. La France, dont la production d'électricité est déjà largement décarbonée, doit concentrer ses efforts sur quelques secteurs d'activité, dont celui du transport, à commencer par la voiture particulière. Il lui faudra choisir entre deux scénarios. Le premier suppose de développer une voiture thermique aux performances optimisées – consommant 2 litres aux 100 km – à l'horizon 2030 (la généralisation d'un véhicule à zéro émission n'intervenant que dans une seconde étape, renvoyée au-delà de 2050). Le deuxième scénario, plus radical, consiste à imposer rapidement le véhicule tout électrique sur l'ensemble du marché européen, en interdisant la vente des véhicules thermiques à l'horizon 2040, et leur circulation en 2050. Dans les deux cas, le défi est à la fois technologique, industriel et institutionnel et les pouvoirs publics, français comme européens, devront assumer un rôle majeur de stratégies et d'incitateurs.