



PREMIER MINISTRE

Commissariat général à la stratégie et à la prospective

OCTOBRE 2013

SYNTHÈSE



QUELLE FRANCE 10 D'ANS ANS ?

Note d'introduction au débat national disponible sur <http://www.strategie.gouv.fr/blog/2013/09/note-quelle-soutenabilite-pour-notre-modele-de-croissance/>

Quelle soutenabilité pour notre modèle de croissance ?

Aujourd'hui, le PIB (Produit intérieur brut) constitue toujours la principale mesure de la richesse d'un État. Ses limites ont été dénoncées parce qu'il ne prend pas en compte les éventuelles destructions du capital naturel (climat, biodiversité, ressources énergétiques, etc.) ou immatériel (les connaissances, la santé...).

Plusieurs rapports ont recommandé de construire des indicateurs "patrimoniaux" de la richesse des nations, distinguant les capitaux qui sont irremplaçables, pour évaluer le caractère durable du développement économique. Ces derniers peinent à s'imposer. Pourtant la crise sociale et environnementale sonne bien comme une remise en cause de notre modèle de croissance.

Le capital humain

Le niveau de formation de la population française a progressé ces trente dernières années. Le degré de qualification des 25-34 ans est ainsi relativement élevé : en 2009, 43 % ont fait des études supérieures, contre 42 % en Suède et 26 % en Allemagne.

Deux éléments noircissent ce tableau. 12 % des Français, soit 140 000 jeunes, sortent du système sans diplôme et/ou sans qualification. Les comparaisons internationales montrent également une baisse du niveau des élèves français de 15 ans : entre 2003 et 2009, ils sont passés de la 10^e à la 17^e place (sur 27) en culture mathématique.

Un développement "soutenable" doit répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs. Or la croissance française ne correspond plus à cette définition, avec le changement climatique, la disparition de certaines espèces, la pollution des nappes phréatiques. L'endettement qui met le pays à la merci de chocs financiers en est un autre exemple. Tout nous invite à repenser notre modèle de consommation et de production. Il revient au débat public de préciser les objectifs à atteindre et les réformes à mettre en place pour la soutenabilité de la croissance, en assurant un partage équitable des efforts.



Le capital productif

En France, les dépenses de Recherche et Développement (R&D) ont atteint en 2011 près de 45 milliards d'euros. Cet effort a doublé depuis 1981 mais a ralenti sur la période 1993-2008. Avec 2,25 % du PIB consacré à la recherche, l'hexagone reste toutefois en deçà de l'objectif de 3 % fixé par l'Union européenne. Et on note un sous-investissement de la part des entreprises.

Concernant les actifs intangibles (logiciels, capital organisationnel, publicité, formation, etc.), la France n'est pas toujours bien positionnée. Le retard sur les États-Unis provient principalement des investissements en logiciels. Par contre, l'hexagone bénéficie d'infrastructures de grande qualité, particulièrement dans les transports.

Le capital environnemental

D'ores et déjà, on observe une fonte plus rapide de la banquise, une acidification accélérée des océans, une intensification des phénomènes météorologiques extrêmes.

Tenant ses engagements du protocole de Kyoto, la France a réduit ses émissions de gaz à effet de serre, sauf dans deux secteurs : les transports (+ 9 %), le résidentiel et le tertiaire (+ 3 %). En matière de production de CO₂ rapporté au PIB, la France se classe en deuxième position en Europe, derrière la Suède où le nucléaire et l'hydraulique sont également très développés.

Partout, les espèces s'éteignent à un rythme supérieur au cycle naturel depuis plusieurs dizaines d'années. En atteste la baisse de 10 % du nombre d'oiseaux communs entre 1989 et 2011. La biodiversité souffre de la pollution de l'eau, de l'air et des sols et de la progression de l'espace urbain.

Les finances publiques

Les ménages accèdent à des services publics gratuits de qualité. Depuis plus de trente ans, une partie des dépenses publiques est financée par du déficit. La dette est ainsi passée de 27 % du PIB en 1983 à 94 % en 2013.

L'essentiel du déficit demeure le fait des administrations centrales qui financent les principaux investissements et assurent la stabilisation macro-économique. Leur dette a atteint 67 % du PIB en 2011, contre 8,3 % pour les administrations locales et 10 % pour les organismes de Sécurité sociale.

Une crédibilité entamée

La France a pris un certain nombre d'engagements pour rendre la croissance plus soutenable. Depuis 1998, un

programme de stabilité prévoyant le retour à l'équilibre budgétaire est publié chaque année... sans que cet objectif soit atteint.

La préservation de la biodiversité a commencé dès 2004 avec l'adoption d'une stratégie nationale. Cependant, les pressions exercées sur les espaces naturels ne faiblissent pas. Malgré un plan lancé en 2008 pour limiter les pollutions agricoles, l'usage des pesticides ne tend pas à diminuer.

Définir un modèle de croissance soutenable

Certaines perspectives font consensus

La progression du niveau de formation constitue un élément essentiel de la soutenabilité du modèle de croissance. En France, l'objectif de porter à 80 % le nombre d'élèves au baccalauréat et celui d'atteindre 50 % d'une génération de diplômés du supérieur ont été réaffirmés.

Cependant l'effort financier consenti pour élever le niveau d'éducation ne garantit pas toujours un recul des inégalités sur le plan de la réussite scolaire et de l'accès à certaines filières. L'efficacité du système passe par une meilleure allocation des ressources entre les cycles de formation mais aussi par une orientation des dépenses éducatives vers les premiers âges, dans une logique de prévention.

Les investissements en R&D

Le montant des investissements en R&D des pays émergents tend à rejoindre celui des pays développés. La Chine, avec près de 12 % de la R&D mondiale, est devenue en 2010 le deuxième pays derrière les États-Unis, en dépassant le Japon. Entre 2000 et 2010, la France est passée de la 4^e à la 6^e place, alors que la Corée s'est hissée à la 5^e place.

Les dommages liés au changement climatique

Pour une majorité d'experts, les risques liés au changement climatique se manifesteront avant l'épuisement des ressources fossiles-pétrole, gaz et charbon. Une révision des objectifs nationaux et internationaux paraît nécessaire pour parvenir à stabiliser la hausse de la température en dessous de 2°C et éviter des catastrophes irréversibles occasionnées par le réchauffement. Il faudrait que les émissions mondiales de gaz à effet de serre décroissent jusqu'à revenir en 2035 au niveau des années 1990/1995.

La transition énergétique

Les objectifs de la transition énergétique, précisés lors de la conférence environnementale, sont ambitieux : rénovation de 500 000 logements par an, diminution de 30 % de la consommation d'énergies fossiles d'ici à 2030, réduction à 50 % de la part du nucléaire dans la production d'électricité, etc. Les investissements sont estimés à 20 milliards d'euros.

Le vieillissement de la population

Malgré un taux de fécondité élevé en France (2 enfants par femme en moyenne contre 1,6 en Europe), le vieillissement de la population va se poursuivre. En 2050, une personne sur trois aura plus de 60 ans. Cela pèsera sur les dépenses publiques. En 2020, le financement des pensions est estimé entre 19 et 21 milliards d'euros.

Mais l'ampleur des évolutions est parfois controversée

Le coût des dommages causés par le réchauffement climatique sera supérieur à celui des mesures prises pour réduire les émissions de gaz à effet de serre... mais de combien ? Les évaluations des économistes divergent. Elles dépendent du taux d'actualisation retenu, qui permet de donner une valeur présente à des coûts et bénéfices futurs.

Valoriser les services rendus par la biodiversité et mesurer en conséquence le coût de l'inaction s'avère encore plus délicat. Dans le cas où les activités humaines ne changent pas d'ici 2050, une première étude a estimé à 50 milliards d'euros la perte annuelle au niveau mondial du recul de cette biodiversité.

Incertitudes sur l'impact à long terme du vieillissement

L'impact du vieillissement sur les dépenses de santé ne fait pas totalement consensus. Selon le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, la hausse de ces dépenses tient davantage au progrès médical qu'à la part croissante du nombre de personnes âgées.

Cependant, on observe en France un creusement de l'écart entre l'espérance de vie (qui ne cesse d'augmenter) et l'espérance de vie sans incapacité (qui recule depuis 2006). Si cette tendance se confirmait, un dérapage des coûts de dépendance pourrait advenir. Il n'est pas aisé de prévoir le rythme de leur progression, à cause de l'évolution des facteurs technologiques mais aussi socio-logiques (isolement ou solidité des liens familiaux).

Quel niveau d'endettement ne pas dépasser ?

Les finances d'un État restent soutenables si les recettes croissent dans les mêmes proportions que les dépenses, et si cette progression est économiquement et politiquement viable. Il n'y a pas de vue concordante chez les économistes sur le niveau d'endettement. La France accroît fortement sa dette en période de crise mais se distingue par une difficulté particulière à la réduire lorsque la conjoncture s'améliore.

Plusieurs arguments plaident pour une diminution de la dette. Les efforts que les gouvernements peuvent exiger de leurs populations ne sont pas extensibles à l'infini. Le rapport entre ressources prélevées et services rendus par les administrations peut atteindre une limite au-delà de laquelle le consentement à l'impôt n'est plus acquis.

La France bénéficie aujourd'hui de taux d'intérêt à long terme très faibles. Mais une évolution des conditions économiques, comme la reprise mondiale, pourrait les faire grimper. Une hausse, supérieure au taux de croissance, déclencherait un effet boule de neige : la dette s'autoalimenterait.

S'engager vers la croissance soutenable reste difficile

Donner un prix aux atteintes à l'environnement n'est pas aisé. La puissance publique le fait en ayant recours à plusieurs outils pour modifier les comportements (subvention, réglementation, etc.) L'exemple du marché européen du carbone, qui instaure un principe pollueur-payeur pour les industries qui émettent des gaz à effet de serre, est emblématique de cette difficulté. Il faudrait diminuer la quantité de quotas alloués, afin de renchérir le coût de la tonne de CO₂ et rendre le système plus incitatif.

L'estimation du rapport coûts-bénéfices de décisions portant sur le long terme doit prendre en compte la question essentielle de l'équité entre les générations. Le fait de ne pouvoir que très faiblement remplacer les ressources environnementales plaide en faveur d'une forte valorisation du futur dans l'évaluation économique.

Des désaccords sur les solutions à apporter

Une ligne de fracture sépare les tenants d'une réponse de nature technologique aux défis environnementaux et les défenseurs d'un renchérissement du coût des dommages causés afin de changer les pratiques.

Mais le consensus peine également à se dégager en raison de conflits sur le partage du fardeau. On le constate

avec les débats sur le retour à l'équilibre des systèmes de retraites : comment partager l'effort entre salariés et entreprises ? La question de la répartition équitable des efforts traverse tout autant le domaine de l'environnement : l'augmentation du prix de l'énergie ne risque-t-elle pas de peser particulièrement sur les ménages pauvres habitant dans des logements mal isolés ?

Un accompagnement institutionnel insuffisant

Dans le domaine de la gestion des risques, on constate la difficulté à élaborer une expertise collective partagée et à mettre en œuvre de façon équilibrée le principe de précaution. Ce dernier sert trop souvent d'argument à l'instauration de moratoires, alors qu'il devrait déclencher les programmes de recherche nécessaires à l'évaluation des incertitudes existantes.

Quelques scénarios

Quels objectifs et quelles réformes ?

Afin de mobiliser l'ensemble de la nation sur un nouveau modèle de développement, il faut fixer des objectifs précis pour les dix prochaines années et faire des arbitrages. L'État doit-il plutôt investir dans de nouvelles infrastructures répondant aux défis environnementaux ou prioritairement miser sur le capital humain ? La transition écologique implique de transformer les circuits économiques, changer les modes de consommation, faire évoluer la production agricole, etc. Les différentes options ne sont pas forcément contradictoires. Mais les marges de manœuvre demeurent étroites, en l'absence d'une croissance significative et dans la perspective d'une réduction de la dette.

Les objectifs doivent être ambitieux mais atteignables. Ils supposent d'avoir une vision claire du rythme auquel le progrès pourrait apporter des technologies propres, du temps que prennent les changements de comportement dans le sens de pratiques plus économes et des coûts des différentes solutions.

Comment mieux prendre en compte le long terme ?

La France est engagée par le "pacte budgétaire" européen entré en vigueur en janvier 2013, visant à contenir le déficit structurel. Un Haut Conseil des finances publiques a été créé à cette occasion ; il donne un avis sur les prévisions économiques sur lesquelles repose le programme de stabilité. Convierait-il d'aller plus loin, en lui donnant la mission d'évaluer la soutenabilité des finances du pays ?

Une Autorité environnementale existe depuis 2009 ; elle se prononce sur les impacts des grands projets d'aménagement. Des organes consultatifs sur les OGM, l'eau, le littoral, etc. complètent le dispositif. Faut-il renforcer l'évaluation indépendante des risques environnementaux de long terme de manière plus transversale ?

Serait-il envisageable de créer un organe spécial, chargé de défendre les intérêts des générations futures dans les débats orientant les grandes réformes ? Et opportun d'inscrire dans la Constitution la notion de "préjudice écologique" ?

Quels instruments ?

Le suivi de la transition énergétique demande de poursuivre le développement d'une comptabilité nationale permettant l'observation du patrimoine social, environnemental ou économique.

Inciter les ménages et les entreprises à des comportements plus respectueux de l'environnement suppose des instruments efficaces. En fonction des objectifs, faudra-t-il privilégier la fiscalité, la norme, le contrat, le marché ?

Une contribution climat-énergie est sur les rails : une part des taxes sur les carburants et combustibles fossiles sera calculée en fonction du CO₂ dégagé par leur utilisation. Le parc nucléaire participera également au financement de la transition énergétique. Faut-il franchir des pas supplémentaires dans la fiscalité écologique ?

Comment concevoir des instruments efficaces et justes, de sorte que les efforts soient acceptés par tous ?

→ Toutes les infos sur "Quelle France dans 10 ans ?"
sur www.strategie.gouv.fr



La synthèse de la note d'introduction au débat national "Quelle soutenabilité pour notre modèle de croissance ?" - octobre 2013 est une publication du Commissariat général à la stratégie et à la prospective
Directeur de la publication : Jean Pisani-Ferry, commissaire général - Directeur de la rédaction : Hervé Monange, adjoint au commissaire général
Rédaction : Nathalie Quéruef
Impression : Commissariat général à la stratégie et à la prospective - Dépôt légal : octobre 2013 - N° ISSN : 1760-5733
Contacts presse : Jean-Michel Roullé, responsable de la communication - 01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38 - jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr
Magali Madeira, chargée de mission communication - magali.madeira@strategie.gouv.fr - 01 42 75 60 39 / 06 16 22 29 84