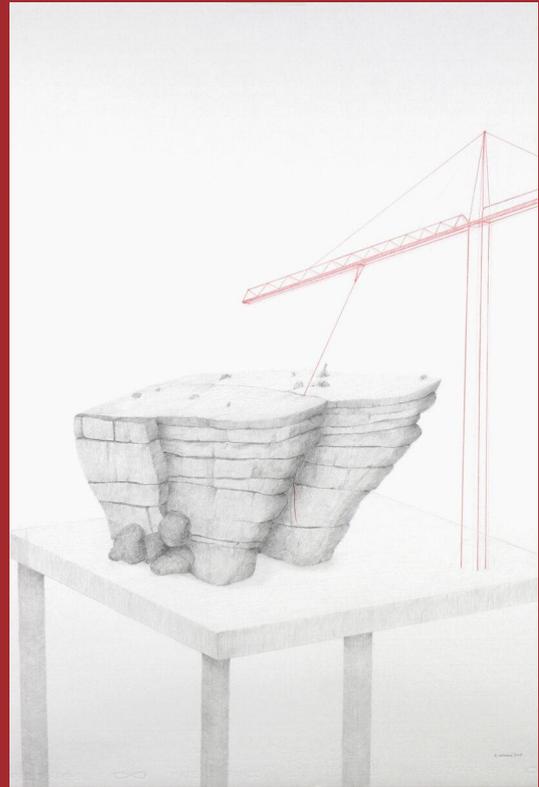


Le Nouveau Consensus européen et le contretemps français



AUTEUR

Philippe Aghion, Anne-Sophie Alsif, Patrick Artus, Antonin Bergeaud, Joël-Alexis Bialkiewicz, Lorenzo Bini Smaghi, Eric Bismuth, Sophie Boissard, Simon Bunel, Dominique Calmels, François Candelon, Vincent Charlet, Thierry Chopin, Charles-Henri Colombier, Emmanuel Combe, Julien Damon, Marc de Basquiât, Godefroy de Bentzmann, Hubert de Boisredon, Pierre-André de Chalendar, Jean-Luc Demarty, Rodolphe Desbordes, David Djaïz, Flora Donsimoni, Alain Durré, François Ecalte, Hakim El Karoui, Ramon Fernandez, Denis Ferrand, Angeles Garcia-Poveda, Laurent Giovachini, Thomas Grjebine, Christian Gollier, Marc Gomes, Camille Guezennec, Hervé Guillou, Éric Hazan, Christine Hennion, Arthur Jurus, Patrick Koller, Erwan Le Noan, Víctor Lequillerier, Jean-Pierre Letartre, Patrick Levy Waitz, Patrick Martin, Bertrand Martinot, Ross McInnes, Franck Morel, Anthony Morlet-Lavidalie, François-Xavier Oliveau, Thomas Philippon, Thomas Rapp, Simon Ray, Olivier Redoulès, Robin Rivaton, Maxime Sbaihi, Erell Thevenon, Raphael Trotignon, Arnaud Vaissié, Philippe Varin

IMAGE

Massimissima Selmani, série «Maquettes», 2015-2016. © ADAGP Paris 2025

DATE

29 août 2025

Après plusieurs mois de travail, une centaine d'experts, d'universitaires et de dirigeants d'entreprise proposent une pièce de doctrine pour provoquer un sursaut.

Les 35 recommandations du Front économique pour en finir avec « le contretemps français ».

« *Il sera toujours trop tard. Heureusement !* »

Albert Camus

Notre point de départ tient en quelques mots : vingt ans trop tôt en Europe, vingt ans trop tard en France^①. Le modèle d'État stratège et de politique industrielle forte, promu de longue date par les gouvernements français successifs au sein d'une Europe pensée autour du libre-échange et de la paix, est devenu l'horizon de travail de pays européens bousculés par la pandémie, la guerre en Ukraine, la deuxième présidence Trump et la stratégie de prédation industrielle chinoise. Mais si nos voisins et l'Union européenne elle-même peuvent envisager une telle bascule politique, c'est qu'ils ont mené, depuis trente ans, les réformes structurelles et les réorientations budgétaires nécessaires au financement de leur industrie et de leur défense.

Notre pays est ainsi à l'origine d'une politique économique qui fait aujourd'hui consensus en Europe mais qu'il ne peut plus poursuivre faute d'avoir agi à temps. En appelant à la fin de la naïveté européenne, la France a eu raison vingt ans avant ses partenaires, c'est-à-dire trop tôt ; en n'adoptant pas leur gestion raisonnable de ses finances publiques, elle prend conscience trop tard que les choix d'aujourd'hui se préparaient il y a vingt ans. Résultat de cette politique à contretemps : nous regardons avec envie une Allemagne qui annonce des centaines de milliards d'euros d'investissement dans ses armées et ses infrastructures, et une Union européenne qui évolue, à pas comptés, sur les positions françaises historiques, sans que nous ne puissions y prendre, nous aussi, une part active.

Notre parti pris tient ainsi également en quelques mots : maintenant que l'Europe « française » sa politique stratégique et industrielle, la France doit « européeniser » sa politique économique et budgétaire. S'il n'y a jamais eu d'exceptionnalisme économique français, celui-ci joue désormais contre l'intérêt économique du pays : admettons que nos voisins peuvent servir d'exemples qu'il s'agisse d'affronter le défi de finances publiques dégradées, comme au Portugal, ou celui de la rénovation de son modèle social, comme au Danemark.

En croisant les travaux récents de la recherche et les bonnes pratiques de nos partenaires européens, cette pièce de doctrine entend ouvrir une voie pour faire passer notre pays d'une économie de rattrapage à une économie d'innovation, et contribuer ainsi utilement au débat public économique. Après tout, s'il est trop tard pour être en avance, il ne l'est pas pour agir.

Vingt ans d'alerte

Les constats sont connus depuis le tournant des années 2000, qui furent lancées par le passage à l'euro et l'accession de la Chine à l'OMC. Ce n'est pas à dire que la France n'est pas, ou ne se pense pas, en crise depuis bien avant cette période. Mais les bornes d'analyse de notre situation économique étaient déjà en place. Considérons ainsi quelques-uns des principaux rapports publiés ces vingt dernières années, et qui ont rythmé le débat public français.

« Nous sommes subrepticement engagés dans un processus de décrochage qui peut nous conduire, si rien n'est fait, à une situation, à terme d'une dizaine d'années, difficilement réversible. Les raisons [...] résultent de nos choix collectifs et de politiques conduites depuis des décennies, beaucoup plus que d'une contrainte extérieure que nous sommes souvent tentés de retenir comme seule explication de nos maux. » ^②

Anticipant (à juste titre) une croissance qui glisserait sans réforme de 2 % à 1 % en moyenne en l'espace de 10 ans, le premier rapport Camdessus de 2004 appelait ainsi à mettre fin au « déficit de travail » et à « l'inefficacité financière de la sphère publique » par un vaste ensemble de réformes : la création d'un pacte de stabilité avec les collectivités locales, l'autonomie des universités la limitation du nombre de ministères à 15, la création de pôles de recherche forts, l'autorisation sans restriction du cumul d'un emploi rémunéré et de la retraite, etc.

« En 2005, avec environ 1 117 milliards d'euros de dette (près de 66 % du PIB), la seule dette financière de la France n'a cessé d'augmenter depuis 25 ans. [...] Un objectif devrait désormais nous guider : remettre en ordre nos finances publiques en cinq ans, en réorientant résolument nos dépenses vers les secteurs les plus utiles à la croissance, à la préparation de notre avenir et à la cohésion sociale. » ^③

Le rapport Pébereau de 2005 recommandait ainsi le retour à l'équilibre budgétaire en 5 ans, par un gel des dépenses publiques et des dotations de l'État aux collectivités territoriales, des réformes des retraites, une revue exhaustive des dépenses de l'État, et une évaluation sous trois ans de chaque texte adopté – et sa suspension en l'absence de résultats. Il pointait également les conventions comptables relatives aux retraites des agents publics, par lesquelles des centaines de milliards d'euros de compensations aux pensions versées sont présentées comme des dépenses *aujourd'hui* de personnel de santé, d'éducation, de défense, etc.

«Une double conviction : d'une part, les Français ont les moyens de retrouver la voie d'une croissance forte, financièrement saine, socialement juste et écologiquement positive. D'autre part, tout ce qui ne sera pas entrepris dès maintenant ne pourra bientôt plus l'être [...] Au total, 316 décisions, qui constituent autant de réformes majeures, devront être mises en œuvre. Toutes sont critiques pour le succès de l'ensemble.» ^④

Parmi les 316 propositions du premier rapport Attali de 2008, retenons à titre d'exemples la suppression du département, la libéralisation des secteurs réglementés, la création de dix grands pôles universitaires d'excellence, la révision du principe de précaution, la mise en place d'une flexisécurité à la française, ou la réduction de 1 point de PIB par an des dépenses publiques.

«La crise économique que traverse notre pays est certes une crise mondiale, mais elle affecte d'autant plus fortement nos finances publiques qu'elles étaient déjà fragilisées par plus de trente années de déficit ininterrompu [...] Nul ne doute que de tels objectifs [de consolidation budgétaire] vont requérir des changements d'habitudes, une discipline plus ferme et des efforts persévérants sur une longue période.» ^⑤

Le second rapport Camdessus de 2010 appelait ainsi à mettre en place une gestion pluriannuelle des finances publiques, avec un plafond du niveau des dépenses de l'État et de la Sécurité sociale, et le plancher des recettes de l'État et de la Sécurité sociale.

«La France se trouve dans une situation très difficile : compétitivité en baisse ; difficulté à retenir jeunes, chercheurs et entrepreneurs ; dette, chômage et précarité [...] La France est capable d'atteindre une croissance économique moyenne d'au moins 2,5 % du PIB chaque année à l'horizon 2020. Cela suppose des gains de productivité de 2 % par an et se traduira par une réduction du chômage structurel à 4,5 % de la population active. L'expérience engagée par plusieurs de nos voisins montre que cela est possible.» ^⑥

De ce second rapport Attali de 2012 se dégagent l'urgence d'un plan d'économies de 75 milliards d'euros en 3 ans, l'évaluation des politiques publiques, la création d'agences pour la mise en œuvre des politiques sociales, le lancement d'eurobonds, le remplacement d'une partie des cotisations sociales par de la TVA, ou l'autonomie des universités.

*«Tous les indicateurs le confirment : la compétitivité de l'industrie française régresse depuis 10 ans et le mouvement semble s'accélérer. La diminution du poids de l'industrie dans le PIB français est plus rapide que dans presque tous les autres pays européens. [...] Pour reconquérir sa compétitivité, la France devra accomplir des efforts, manifester une grande persévérance dans l'action. »*⁷

Le rapport Gallois de 2012 recommandait un environnement fiscal et réglementaire stabilisé, un choc de compétitivité de 30 milliards d'euros en transférant une partie des charges sociales vers la fiscalité et la réduction des dépenses publiques, la sanctuarisation du budget de la recherche, et la priorité donnée à la formation de la main d'œuvre française, en doublant le nombre d'alternants et en créant un compte individuel de formation.

Des rapports de même nature ont été publiés tout au long des années 2010 – jusqu'à celui de la « Commission pour l'avenir des finances publiques » de Jean Arthuis en 2021. Si certaines de leurs recommandations ont été prises en compte par les gouvernements successifs, force est de constater que les actions les plus structurelles n'ont pas été menées.

Résultat, même au regard du décrochage général de l'Europe vis-à-vis des États-Unis, la France se singularise depuis vingt ans :

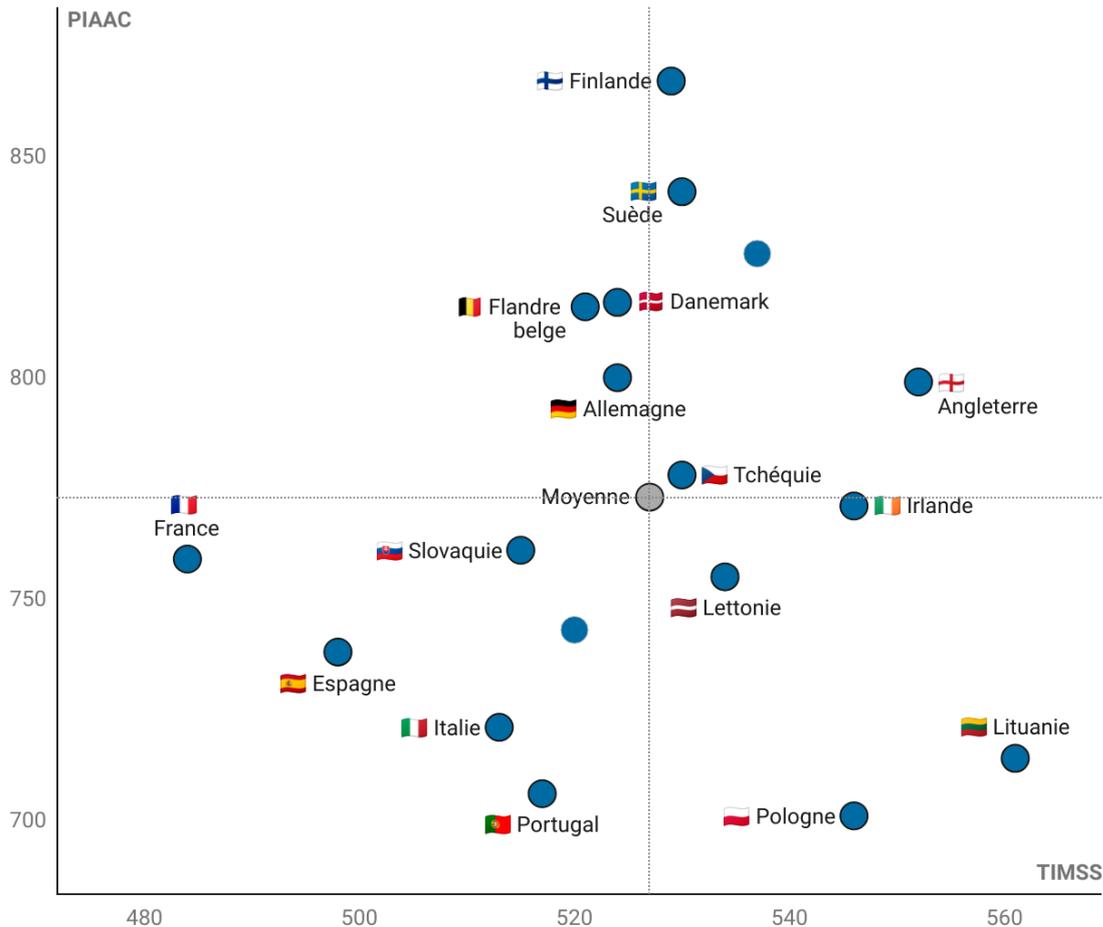
si elle est encore la 7^e puissance mondiale, son PIB par habitant est passé du 12^e au 25^e rang. Pour revenir à cette place, occupée par l'Autriche, elle devrait augmenter son PIB de 30 % ;

elle se classe 25^e sur les 27 pays de l'Union européenne pour son déficit public, son endettement public, et son niveau de prélèvements obligatoires⁸, tout en étant 23^e sur 27 pour le niveau de satisfaction procuré par les services publics⁹ ;

sa productivité du travail a reculé de près de 3,5 points depuis 2019, contre une augmentation de 0,5 à 0,6 % par an entre 2011 et 2019. S'il avait évolué comme sa tendance antérieure, le PIB français serait aujourd'hui 5,5 points plus élevé qu'il ne l'est ;

plus grave pour l'avenir et en dépit de dépenses supérieures dans ces domaines, la France est l'un des pays de l'Union européenne à combiner de faibles résultats de son système éducatif et un faible niveau de qualification des adultes (Figure 1).

Figure 1 – Score des pays européens aux enquêtes PIAAC et TIMSS



Score sur 3 dimensions des 2e cycles en 2023 pour PIAAC ; scores en mathématiques des élèves de 10 ans en 2023 pour TIMSS.

Graphique: Le Grand Continent

Si des raisons légitimes expliquent que les réformes n'ont pas été menées comme il était recommandé – une élection à venir, une crise à gérer, une situation internationale préoccupante –, elles ne sont pas propres à la France. D'autres pays, face à des circonstances similaires, y sont parvenus.

Pour envisager des solutions à la situation économique actuelle, il faut comprendre à la fois pourquoi notre pays n'a pas réussi à se réformer en vingt ans et pourquoi, quand il l'a fait, cela n'a été que de manière partielle et timorée. Songeons ainsi aux six réformes du système de retraites entreprises depuis trente ans, avec les mêmes promesses d'une solution définitive, édulcorées au gré des compromis, aboutissant à une « fatigue » de la réforme voire à l'expression de formes de rejet plus radicales.

Le projet européen s'est construit autour d'un consensus incarné par Bruxelles, centré sur l'harmonisation par les normes d'une part, et la libre concurrence d'autre part. Ce consensus n'est plus.

Parenthèse théorique : les trois « i », idées, intérêts et institutions

Il existe de nombreuses manières et autant de théories pour expliquer les raisons d'une décision politique ou d'un phénomène économique (ou leur absence). En dehors d'un cadre idéologique exclusif, nous prenons ici le parti de la simplicité, en posant trois grands domaines qui interagissent les uns avec les autres ⁽¹⁰⁾ :

Les idées, qui bornent les possibles d'une action donnée. Comptent en particulier celles de la majorité, dont on peut estimer en démocratie qu'elles sont davantage appliquées, et celles des figures politiques, économiques, culturelles, intellectuelles, susceptibles d'exercer une influence sur le débat public.

Les intérêts, ou plutôt la perception qu'ont les Français, notamment les entreprises, des avantages et des désavantages qu'ils tirent de leur situation économique dans le statu quo.

Les institutions, qui encadrent ce qui est possible ou non de faire, selon que le pouvoir exécutif (le Président et/ou le Gouvernement) soit aligné ou non avec le législatif (le Parlement), et avec les autres acteurs publics qui peuvent faciliter ou freiner un programme d'action (autorités européennes, collectivités territoriales, partenaires sociaux, représentants de la société civile, etc.).

Appliqué à la situation économique de la France depuis vingt ans, ce cadre d'analyse simple permet d'apporter un éclairage utile, sinon définitif, sur la difficulté française de se réformer.

Idées. Le débat économique français est resté marqué par une tradition fondée sur un réflexe favorable à une action centralisée et normative, un appel à l'intervention de l'État dans la sphère économique, et des logiques corporatistes. Il est également assis sur une représentation tenace selon laquelle le monde économique serait l'expression d'une lutte entre les différents acteurs et non de logiques de coopération. Cela s'est par exemple traduit, tout au long des années 2000 et 2010, par des réticences à mener autant de réformes systémiques ou à s'ouvrir autant à la concurrence que d'autres pays européens.

Intérêts. Une partie des Français continue de percevoir son intérêt économique dans la préservation d'un modèle protecteur, fondé sur la redistribution, la stabilité des revenus et la prévisibilité des parcours de vie. Le taux élevé de propriétaires, l'accès relativement bon marché aux services publics (santé, éducation, transports), le taux élevé de retraités ou de fonctionnaires contribuent à entretenir une demande de protection plutôt que de transformation, de rentes plutôt que de risque, jusqu'à former une clientèle politique majoritaire. Ainsi, des réformes même modestes ou des tentatives de réduction des dépenses publiques rencontrent une résistance. Le mouvement des Gilets Jaunes l'a bien montré : en parallèle des

déterminants politiques, la hausse accélérée de la fiscalité écologique a été perçue non pas comme un investissement collectif dans la transition énergétique, mais comme un effort impossible.

Institutions. L'intégration économique européenne, qui s'est pleinement déployée à partir des années 1990 et 2000, a permis à la France de bénéficier de la stabilité monétaire de la zone euro, d'un élargissement de son espace économique avec le marché unique et d'un accès à des financements à coût modéré en raison de taux d'intérêts ancrés sur ceux de l'Allemagne. Ce qui, en retour, a mis notre pays dans une forme de « décrochage sous anesthésie », identifié dès le rapport Camdessus en 2004. Si les dévaluations des années 1970 et 1980 n'ont plus cours, ce sont les marchés et les prêteurs qui jouent désormais les cordes de rappel, comme en Grèce ou au Portugal au début des années 2010. La France se démarque enfin par un modèle de démocratie sociale où l'État garantit les ressources d'un système social dont les coûts (près de 800 milliards d'euros, soit les deux cinquièmes de la dépense publique) sont déterminés de manière paritaire par les partenaires sociaux.

Dit simplement : la préférence française de l'après-guerre pour une vie de travail courte, une retraite longue, une grande répartition des richesses, et une extension du domaine d'intervention de la puissance publique au motif de protection universelle, correspondait à la fois aux grandes bornes du débat public et aux positions de tous les partis politiques. Mais cet état de fait n'est plus le nôtre : il a basculé.

Deux ans pour une bascule

L'application de ce paradigme théorique simple nous permet de conjecturer une bascule française voire européenne dont la date exacte n'est pas identifiable, mais qui aurait pu avoir lieu entre le déclenchement de l'agression russe en Ukraine en février 2022 et l'élection de Donald J. Trump en novembre 2024 – la pandémie de Covid en 2020 comptant comme des prémices.

IDÉES : LE « NOUVEAU CONSENSUS EUROPÉEN »

Le projet européen s'est construit autour d'un consensus incarné par Bruxelles, centré sur l'harmonisation par les normes d'une part, et la libre concurrence d'autre part. Ce consensus n'est plus : la guerre en Ukraine, la stagnation économique et les pressions géopolitiques ont mis à mal ce modèle. Le rapport Draghi, et son influence sur le débat public européen, en témoigne.

Il n'est pas question ici de revenir en détail sur ce travail, largement commenté et salué, au diapason des positions françaises depuis le discours de la Sorbonne au moins. Il nous suffit de constater, d'une part, que son point de départ (que l'on peut résumer ainsi : « l'Europe décroche vis-à-vis des États-Unis ») comme ses recommandations (« l'Europe doit investir massivement, y compris par l'émission d'un nouvel emprunt » ; « la politique de concurrence doit être revue » ; « l'Europe doit se doter d'une stratégie économique internationale et ne plus dépendre de puissances extérieures dans certains domaines critiques » ; « l'Europe doit s'engager davantage dans les questions de défense »), correspondent pour l'essentiel aux positions françaises historiques ; d'autre part, que ce travail sert désormais de boussole à la présidence de la Commission européenne et au Conseil européen (qui en a adopté les grandes lignes au sommet informel de Budapest en novembre 2024).

Ce consensus des mots prend forme dans les faits, nécessairement plus lentement et non sans heurts sérieux – en témoigne le « Turnberry deal » de juillet. Il s'incarne néanmoins dans des évolutions impensables il y a encore deux ans. Le Chancelier Merz engage ainsi des centaines milliards d'euros dans la défense du pays ; le Danemark, jusque-là chef de file des « frugaux », appelle à assouplir les règles budgétaires européennes et à faire de la défense la « priorité numéro 1 » de l'Europe ; la Suède et la Finlande sont désormais membres de l'OTAN avec des budgets de défense en hausse – à l'image de la quasi-totalité des pays européens. C'est en « front uni » encore que les Européens se sont présentés à Washington aux côtés de Volodymyr Zelensky et dessinent une coalition des volontaires pour fournir à l'Ukraine des garanties de sécurité, pendant que l'Union adopte plusieurs plans de réarmement. Tout cela est encore insuffisant. Mais ces actes doivent être mesurés à l'aune d'une Histoire qui laissait jusque-là peu de place à la souveraineté.

Par analogie avec le « consensus de Washington » de la deuxième partie du XXe siècle, ce nouveau consensus en formation aurait pu être nommé le « consensus de Berlin » si l'Allemagne ne s'était pas tant mystifiée sur ses dépendances à la Russie et à la Chine et les vulnérabilités énergétiques et militaires du modèle européen. Il aurait pu être défini comme le « consensus de Paris », si la France avait adopté les réformes économiques nécessaires pour porter une parole crédible en Europe aujourd'hui. À défaut, appelons donc « Nouveau Consensus européen » ce modèle qui combine réformes économiques structurelles à l'intérieur des frontières et actions plus résolues vis-à-vis des puissances concurrentes à l'extérieur – que ce soit sur les questions de défense, d'énergie, ou d'indépendance économique.

Ce nouveau consensus, incarné par un rapport écrit par un Européen pour les Européens, a été d'autant mieux accepté en Europe qu'il faisait écho à la

« nouvelle politique de l'offre » menée aux États-Unis. Que cette politique ait été bruyamment abandonnée par l'administration Trump n'a que peu d'importance dans les faits. D'une part, parce que cette nouvelle administration reprend plusieurs des priorités de la précédente : développer l'industrie nationale, s'assurer des chaînes d'approvisionnement fiables (ou un réseau de pays dépendants), ériger des protections supplémentaires vis-à-vis de concurrents perçus comme hostiles. D'autre part et surtout, parce que le maelström d'annonces du président américain a servi d'électrochoc à de nombreux dirigeants européens, que ce soit vis-à-vis des impératifs de souveraineté, de compétitivité et de réindustrialisation de l'Europe.

INTÉRÊTS : LA FRANCE BLOQUÉE

Alors que 9 Français sur 10 nés en 1940 disposaient d'un revenu plus important que leurs parents au même âge, ils ne sont plus que 60 % parmi ceux nés dans les années 1980 à pouvoir en dire autant. On sait aussi que la mobilité des revenus est plus faible en France qu'aux États-Unis⁽¹²⁾. Le plafond de verre n'est pas seulement économique. Il est social, puisque la moitié des enfants de cadres deviennent cadres à leur tour, alors que 10 % des enfants d'ouvriers peuvent en espérer autant⁽¹³⁾. Il est immobilier, puisque si les locataires consacraient 6,3 % de leurs revenus au loyer en 1963, ce taux d'effort est de 26 % aujourd'hui⁽¹⁴⁾. Il est hérité, puisque si le patrimoine en euros constants a doublé entre 1998 et 2021 pour les 10 % les plus riches, il a diminué de plus de 50 % pour les 10 % les moins dotés⁽¹⁴⁾.

Nous appelons « Nouveau Consensus européen » ce modèle qui combine réformes économiques structurelles à l'intérieur des frontières et actions plus résolues vis-à-vis des puissances concurrentes à l'extérieur.

Il est possible de se rassurer en rappelant que les autres grandes économies partagent ces mêmes symptômes. La chute a même été encore plus brutale aux États-Unis où seul un quarantenaire sur deux gagne mieux sa vie que ses parents. La situation n'est pas meilleure ailleurs en Europe : à titre d'illustration, les Italiens retrouvent à peine leur niveau de revenus d'avant la crise de 2008⁽¹⁵⁾.

Mais on ne se rassure pas en se comparant. Les Français ne s'y trompent pas : ils sont plus de 80 % à déclarer que leurs enfants seront moins riches qu'eux⁽¹⁶⁾, ce qui en fait les plus pessimistes du monde. Ces blocages sont sources d'un sentiment d'appauvrissement : alors que le taux de pauvreté est resté globalement stable autour de 14 %, le taux de pauvreté « subjectif »,

ressenti par les Français, a fortement augmenté, de 12,5 % en 2017 à près de 19 % en 2022 ¹⁷.

Il est difficile de mesurer si ces tendances sont accentuées durant les vingt dernières années. Mais il est certain que cette situation, déjà jugée difficile, le sera d'autant plus avec les efforts budgétaires attendus dans les années à venir.

INSTITUTIONS : LE DERNIER VERROU

C'est tout l'objet de cet essai : contribuer au débat d'idées en France, donner à voir aux Français l'intérêt de faire évoluer ce *statu quo* et, de cette façon, amener institutions et dirigeants à considérer de plus près les solutions à la portée de notre pays et les expériences de nos voisins, quand elles sont réussies. Ce moment charnière pour l'Europe est également une opportunité pour envisager une réforme de la démocratie sociale et la rendre paisible et constructive.

Les trois renversements : production, mobilisation, réallocation

Ni la France, ni les Français n'ont intérêt au *statu quo* économique sauf à se résigner au déclassement et à se tenir à l'écart du « Nouveau Consensus européen ». Tant que notre pays pouvait se financer à crédit, l'équilibre d'une croissance ralentie, d'une mobilisation incomplète du travail, d'une fiscalité parmi les plus élevées d'Europe et de dépenses sociales supérieures à toutes les économies équivalentes était précaire, inefficace, et injuste pour les futures générations mais il pouvait durer – très artificiellement. Notre ratio d'endettement et le différentiel de richesse par habitant qui se creuse avec nos partenaires, ont fini de rendre cet équilibre impossible. Ce désajustement alimente un cercle vicieux entre croissance affaiblie, prélèvements accrus et décrochage durable.

Trois options se dessinent. La première consiste à réduire de manière significative le périmètre et le volume de notre protection sociale. Si des économies sérieuses sont impératives, une telle révision menée sans autre réforme structurelle serait sous-optimale et impopulaire. La seconde repose sur une augmentation supplémentaire et continue des prélèvements, qui mènerait au décrochage définitif de l'activité, de l'investissement et des revenus. La troisième consiste à élever durablement notre richesse par habitant. C'est celle-ci que nous privilégions.

Pour cela, trois renversements sont à mener par rapport aux politiques économiques mises en place depuis vingt ans au moins :

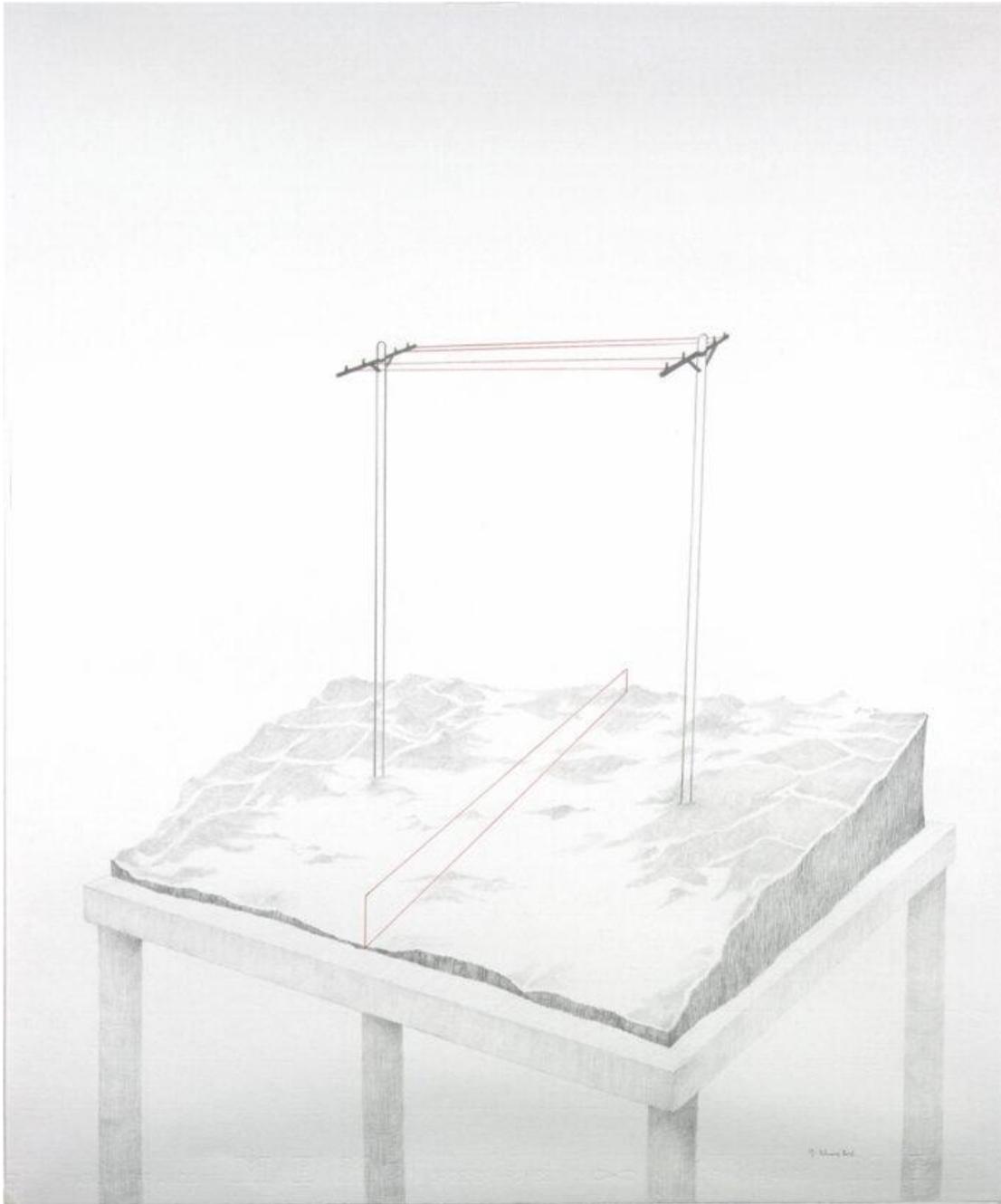
Le premier est celui de la production et de son efficacité. Il suppose un environnement propice aux entreprises et à l'innovation, à un effort accru

de réindustrialisation, et à une allocation plus efficiente des facteurs de production. Passer d'une économie de rattrapage à une économie de l'innovation demande du temps et implique d'investir dans l'éducation, une fiscalité des entreprises compétitive, une simplification normative, et d'utiliser des leviers européens quand ils existent.

Le deuxième renversement est celui de l'élévation du taux d'emploi. En période de faibles gains de productivité, l'économie française ne pourra ni financer son niveau de dépenses, ni assurer des revenus plus élevés, sans une participation accrue au marché du travail. Trois segments de population doivent faire l'objet d'une attention particulière : les seniors, dont le taux d'emploi reste très inférieur à la moyenne européenne ; les jeunes, trop nombreux à connaître des débuts de parcours discontinus ; et les personnes faiblement qualifiées, souvent exclues durablement de l'emploi faute d'accompagnement adapté ou d'exigences explicites en matière de réinsertion.

Le troisième renversement est celui de la consolidation des finances publiques. Dans un contexte où les besoins de financement liés à la transition énergétique, à la souveraineté industrielle ou à la défense sont appelés à croître, il est impératif de reprioriser l'action publique et de retrouver des marges budgétaires sans délai. Cela suppose une réduction massive et sélective de la dépense, ciblée en particulier sur les postes où l'écart avec les standards européens est le plus marqué – y compris pour les redéployer en partie là où l'investissement productif est nécessaire.

C'est par ces trois renversements – production, mobilisation du travail, réallocation budgétaire – que la France s'inscrira dans le « Nouveau Consensus Européen » et sortira de son contretemps économique.



« La France dispose d'une électricité parmi les moins chères et les moins carbonées d'Europe grâce à la filière nucléaire, et d'un potentiel de développement de toutes les énergies renouvelables. Cet avantage comparatif doit devenir la pierre angulaire de notre stratégie de réindustrialisation et de décarbonation. »

1 — Premier renversement : produire et innover plus

Dans une décomposition néoclassique usuelle, la création de richesses, hors effets conjoncturels, dépend des facteurs de production : main d'œuvre, capital physique, capital humain, et technologie. Pour un sursaut structurel de croissance, il faut ainsi débloquer l'accumulation de ces facteurs, c'est-à-dire stimuler l'investissement, l'innovation, l'éducation, et le taux d'emploi (voir partie 2).

1.1 — Assurer les bases d'un choc de production et d'innovation

CONSTATS ET CHIFFRES

- **Éducation** : depuis la première étude PISA en 2003 et parmi les pays européens, seuls la Belgique, la Finlande et les Pays-Bas ont connu une dégradation de leurs résultats plus marquée que la France, mais leurs résultats demeurent meilleurs.
- **Immigration** : sans immigration, l'Europe devrait perdre 10 % de sa population d'ici 2050. En comparaison, le « trou d'air démographique » consécutif à la Première Guerre mondiale avait été de 3 % en France.
- **Démographie** : le rapport entre le nombre de cotisants et de pensionnés était supérieur à 4 en 1960. Il était de 2,8 en 1980, 2,1 en 2000, 1,7 en 2020, et est projeté à 3 cotisants pour 2 retraités dans 50 ans.

Recommandation principale 1 : Tirer parti de nos 20 ans de retard pour mettre en œuvre un « choc TIMSS » pour l'éducation, inspiré de l'Angleterre et du Portugal et des recommandations scientifiques les plus récentes.

En raison des dynamiques démographiques, le système scolaire français accueillera 500 000 élèves de moins en 2027 par rapport à 2022 : même à budget constant, il est donc possible d'allouer différemment les ressources publiques pour préparer un « choc PISA » – ou un « choc TIMSS », en référence à cette étude qui compare le niveau de connaissance en mathématiques et en sciences d'élèves de 66 pays.

En effet, contrairement aux idées reçues, ce n'est ni l'Allemagne ni la Finlande, dont les résultats régressent depuis les premières enquêtes, qui constituent des modèles, mais l'Angleterre, dont la démarche rigoureuse d'expérimentation et d'évaluation des programmes, des enseignements et des méthodes a fait passer le pays de la 25^e place dans l'enquête mathématiques TIMSS en 1995 à la 3^e aujourd'hui (quand la France glissait de la 13^e à la 26^e place), et le Portugal, dont la culture de l'évaluation, l'autonomie des établissements, et la valorisation des enseignants ont permis des résultats équivalents.

En France, sur ces modèles, une conférence de pilotage réunissant les acteurs de la communauté éducative et des chercheurs fixerait des objectifs à 1, 5 et 10 ans selon l'expertise scientifique la plus récente et les meilleures

pratiques internationales et évaluerait scientifiquement les résultats pour ajuster les méthodes appliquées. En retour, ces évaluations deviendraient un dispositif de mesure de la performance de chaque établissement. Cette conférence détacherait ainsi la politique d'éducation des cycles électoraux, des changements de ministres, de l'inertie de l'Éducation nationale, et des débats idéologiques et médiatiques déconnectés d'expérimentation.

L'évaluation des politiques éducatives actuelles selon leur coût et leurs effets menés par le CAE⁽¹⁸⁾ pourrait servir de base à cette première conférence en faveur d'un « choc TIMSS ». Elle concluait que la réduction de la taille des classes au primaire, les internats d'excellence au lycée, le tutorat (par des professionnels, des retraités, etc.), une formation continue des enseignants plus intense et centrée sur une discipline, et des inspections plus fréquentes donnent des résultats probants, à l'inverse du redoublement, des groupes de niveau, et du numérique quand l'accompagnement est insuffisant.

Impact : Les travaux du CAE⁽¹⁹⁾ permettent d'évaluer le gain pour l'économie à 3 points de PIB sur 15 ans.

Recommandation 2 : Réviser la politique familiale en faveur du premier enfant et d'une garantie de place d'accueil.

La France fait encore davantage d'enfants que les autres pays occidentaux, mais moins que dans le passé – et la tendance s'accélère brutalement. Les conséquences sociales et économiques de cette dénatalité sont nombreuses, déstabilisant au fil des ans les grands équilibres économiques et sociaux, du nombre de classes de maternelle à celui des cotisants par rapport aux retraités.

Aucun pays ne semble avoir trouvé de solution définitive à la baisse générale de la natalité. Il reste néanmoins un ensemble de dimensions et de pistes à envisager, en particulier en faveur d'un « virage politique vers le premier enfant » (Julien Damon). S'il semblait en effet autrefois plus judicieux de soutenir le passage des familles à deux puis trois enfants, il importe désormais d'agir de façon à permettre aux ménages qui le souhaitent d'avoir leur premier enfant.

De manière structurelle, ce virage passe d'abord par une augmentation du niveau de vie des jeunes (voir partie 2), par l'accès à un logement adéquat (voir recommandation 27), et par une réallocation d'une partie des dépenses publiques vers les jeunes générations (voir partie 3). Ces prérequis peuvent être complétés par des politiques consacrées spécifiquement à l'enjeu de la natalité.

Ni la France, ni les Français n'ont intérêt au *statu quo* économique – sauf à se résigner au déclasserement et à se tenir à l'écart du « Nouveau Consensus européen ».

Parmi celles-ci, verser les allocations familiales dès le 1^{er} enfant replacerait la France dans la norme des pays européens, pour un coût évalué à 3 milliards d'euros – moins que celui de l'abattement de 10 % d'impôt sur le revenu pour frais professionnels dont bénéficient les retraités. Ce coût pourrait être réduit par des révisions plus générales du système des allocations familiales et du quotient familial, par exemple en forfaitisant le montant des allocations versées pour chaque enfant.

Le coût et la disponibilité des modes de garde comptent également parmi les premières raisons avancées par les jeunes Français en couple pour expliquer l'absence d'enfant, devant les difficultés budgétaires, le logement ou la crise climatique. Si les 200 000 places de crèches annoncées par le Gouvernement pour 2030 vont dans le bon sens, elles nécessiteront l'embauche de 70 000 personnels supplémentaires. Une solution originale consisterait à faire appel aux 18 millions de retraités : en contrepartie d'une formation accélérée sur les bases du CAP petite enfance et d'une rémunération sans perdre leurs droits à la retraite, les volontaires pourraient rejoindre à temps partiel des maisons d'assistants maternels pour épauler le personnel qualifié. Alors que se déploie le projet de Service public de la petite enfance (SPPE), il importe ainsi d'aller jusqu'au bout de l'ambition et de garantir aux futurs parents une solution pour l'accueil de leur enfant.

Impact : Environ 3 % des personnes de 25-49 ans n'occupent pas d'emploi en raison du besoin de garder un enfant ou un proche, soit 600 000 personnes. Si un quart d'entre elles retrouvait un emploi grâce à des solutions de mode de garde, cela augmenterait l'emploi de 0,5 point et le PIB de 0,25 point, pour un coût maximum de 2,5 milliards d'euros (prix unitaire d'une place en crèche de l'ordre de 16 000 €/an).

Recommandation 3 : Définir des programmes d'immigration avec les pays d'origine des travailleurs en fonction des besoins annuels de l'économie.

Au-delà de la question de son acceptabilité sociétale et de l'intégration, l'immigration doit intéresser la France qui fait face à la fois à un déclin démographique, une forte concurrence pour attirer les talents étrangers, des secteurs souffrant de pénuries de main d'œuvre (santé, dépendance, bâtiment, industrie, et nouvelles technologies), mais aussi à des départs en nombre croissant de sa population la plus jeune et la plus qualifiée.

L'immigration zéro n'est en effet pas une politique efficace, à l'inverse d'une immigration choisie, nécessaire à une économie innovante . Une approche économique de la politique d'immigration devrait ainsi se déployer autour de trois axes principaux : le pilotage de programmes d'immigration avec les pays d'origine des travailleurs basés sur la mise à jour annuelle des besoins réciproques (venue de travailleurs pour les secteurs en déficit de main d'œuvre et formation des étudiants qualifiés étrangers en France), l'obtention de permis de travail facilitée via des guichets uniques, et la décentralisation des programmes migratoires et de la procédure des métiers en tension.

Impact : En supposant que cette politique migratoire mieux définie permettrait de combler le déficit de 20 points du taux d'emploi des personnes immigrées par rapport à la moyenne, mais ne changerait pas la volumétrie des flux (100 000 immigrants/an), les 200 000 emplois supplémentaires en 10 ans généreraient une augmentation de 0,3 point du PIB. De manière plus prudente, on peut estimer que seulement deux tiers du déficit d'emploi serait résorbé, soit une hausse de l'emploi de 0,5 point et du PIB de 0,2 point.

Recommandation 4 : Déployer l'IA dans le tissu économique français, en formant 300 000 personnes par an.

En 2023, les États-Unis investissaient 9 fois plus dans l'IA que la Chine, 18 fois plus que l'Europe et 40 fois plus que la France. Résultat : on y dénombrait 61 modèles d'IA de pointe, contre 21 en Europe et 15 en Chine. En parallèle, seules 23 % des PME françaises utilisent des outils d'IA contre 45 % en Allemagne et 38 % aux États-Unis (étude BCG, 2024), et 67 % de leurs dirigeants déclarent manquer de compétences internes (Bpifrance, 2024)

Il est possible de former 100 000 jeunes chaque année, en y sensibilisant les élèves dès la classe de 6e et en orientant collégiens et lycéens vers des parcours scientifiques (mentorat, « 1/2 journée avenir ») et 100 000 experts à travers de nouvelles filières universitaires et des modules de formation à l'IA intégrés dans tous les parcours de l'enseignement supérieur. 100 000 salariés pourraient être également formés par des « *Tech Academies* » adossées aux CCI et aux pôles de compétitivité, proposant des montées en compétences, du mentorat, et des formations de dirigeants aux applications concrètes de l'IA.

Impact : En supposant que la formation à l'IA permette d'augmenter la productivité du travail de 20 % pour les 300 000 personnes qui en bénéficieraient chaque année (soit 10 % des personnes en emploi au bout de 10 ans), le PIB serait relevé de 2 points à moyen terme, pour un coût

indicatif de 1,5 milliard d'euros/an (pour un coût de 5 000€ par personne formée).

1.2 — Aligner la fiscalité et la réglementation sur la moyenne européenne

CONSTATS ET CHIFFRES

- **Impôts** : Si les entreprises françaises s'acquittaient du taux de prélèvement allemand, leur imposition serait diminuée de 125 milliards d'euros ⁽²¹⁾.
- **Système fiscal** : à structure égale, une entreprise paie 66 taxes en France, contre 17 en Allemagne et 5 au Royaume-Uni ⁽²²⁾.
- **Normes** : leur coût agrégé est évalué pour la France à près de 4 points de PIB — de quatre à quarante fois celui des six autres pays européens évalués ⁽²³⁾.

Recommandation principale 5 : Créer un choc fiscal avec les « effacements parallèles » : réduire massivement les impôts de production en contrepartie d'une suppression des dispositifs fiscaux les moins efficaces pour les entreprises.

Il existe un « paradoxe français » documenté : les entreprises françaises comptent à la fois parmi les plus taxées du monde et les plus aidées. Ce paradoxe engendre une complexité coûteuse et désincitative, une allocation inefficace des ressources, et une dépendance des entreprises vis-à-vis de la puissance publique. D'autant que, même après en avoir déduit les dépenses fiscales et autres aides aux entreprises, les impôts sur les entreprises sont plus élevés en France que dans la plupart des pays comparables.

À 4,6 % du PIB et pour 130 milliards d'euros ⁽²⁴⁾, les seuls impôts de production sont près de deux fois plus élevés que la moyenne européenne – sans même évoquer tout le reste de la fiscalité appliquée aux entreprises – en dépit de leur caractère particulièrement « nocif » ⁽²⁵⁾. En parallèle, les aides aux entreprises représentent de 108 ⁽²⁶⁾ à 112 milliards d'euros ⁽²⁷⁾ au sens strict.

Mener une revue complète des dispositifs fiscaux et ne garder que ceux qui ont une efficacité démontrée, en contrepartie de la suppression concomitante des impôts de production et des taxes anti-économiques, permettrait à notre pays de s'approcher de la moyenne européenne des

taux de prélèvement sur les entreprises tout en supprimant des dispositifs qui créent de mauvaises incitations économiques et de la complexité administrative.

Sur la base des projections de la baisse des impôts de production dans le cadre de France Relance⁽²⁸⁾, l'effet attendu serait un rebond de compétitivité très supérieur au CICE, en plus simple, plus pérenne, et en moins pénalisant pour les finances publiques. Si certains secteurs devraient être négativement impactés au total, des mécanismes de compensation sectoriels temporaires peuvent être imaginés, à partir du surcroît d'impôt sur les sociétés collecté.

Impact : Un effort d'effacement de 2 points de PIB sur 10 ans (0,2 point par an) aurait un impact positif sur le PIB de 2 points. Si une telle baisse de taxes non efficaces conduisait en effet à une hausse de 3 points de l'activité, ce gain serait partiellement compensé par les effets négatifs des baisses d'aides.

Recommandation 6 : Remplacer les milliers de normes applicables aux entreprises par un socle de principes lisibles.

L'enchevêtrement de règles techniques et sectorielles dans les différents codes constitue une charge administrative et juridique majeure pour les entreprises, et une source d'insécurité juridique préjudiciable à l'activité économique.

Le rapport Badinter et Lyon-Caen⁽²⁹⁾ visait à simplifier le droit du travail en l'articulant autour d'une soixantaine de principes essentiels. De même, il est possible de formaliser les grands principes généraux contenus dans chaque code applicable aux entreprises, qui deviendraient la norme de référence, en lieu et place de la multitude de dispositions techniques – exception faite de celles expressément requises pour des motifs d'ordre et de santé publics. Il ne s'agirait pas d'un effacement du droit, mais d'une réécriture autour d'un socle de principes intelligibles et opérants, à partir d'un travail d'inventaire confié à des magistrats, universitaires, et praticiens, et exprimé dans une loi de simplification générale.

À titre d'illustration : quand le droit du travail suisse compte près de 200 pages, la seule réglementation française sur la sécurité comporte la partie 4 du Code du travail (de 800 à 1 100 pages), les circulaires afférentes, les normes AFNOR, fiches INRS et des centaines de prescriptions techniques (port des EPI, signalisation, distances, formations obligatoires par poste, température, bruit, éclairage, produits chimiques...), certaines datant de textes des années 1970. À l'inverse, l'article 39 du rapport Badinter et Lyon-Caen prévoyait que : « *L'employeur doit assurer la sécurité et protéger la santé des salariés dans tous les domaines liés au travail. Il prend les mesures*

nécessaires pour prévenir les risques, informer et former les salariés. » Érigé en principe normatif, il maintiendrait la responsabilité de l'employeur (y compris pénale), tout en lui donnant l'autonomie pour prendre des mesures adaptées au contexte et à l'équipement en place, avec les représentants du personnel. Pour éviter les abus, le principe de « l'abus manifeste de droit » serait appliqué, sanctionnant sévèrement et de manière dissuasive les actions manifestement non conformes aux principes.

Ce travail de reformulation du droit pourrait aller de pair avec un travail sur le flux, qui peut prendre la forme d'un plafond de normes pluriannuel par ministère (comme au Portugal), ou de la règle du « 1 euro pour 1 euro » pour chaque norme créée (comme au Royaume-Uni).

Impact : Les estimations du coût des normes varient de 1 à 8 points de PIB ⁽³⁰⁾. Par conséquent, un quantum de 1-2 points de PIB semble un ordre de grandeur raisonnable du gain à attendre d'une optimisation de l'appareil normatif.

Recommandation 7 : Décentraliser partiellement la fiscalité des entreprises en permettant aux collectivités territoriales de fixer une partie du taux d'IS.

En France, les collectivités territoriales ne se sentent intéressées qu'avec distance au résultat des entreprises présentes sur leur territoire, à l'inverse de la Suisse ou de l'Allemagne. Les cantons suisses disposent en effet d'une large autonomie pour fixer leurs taux et exonérations, créant ainsi une concurrence fiscale interne, quand, en Allemagne, la taxe communale sur le commerce est modulable, permettant aux municipalités d'ajuster leur fiscalité pour attirer ou retenir les entreprises. Le modèle centralisé et redistributif de la fiscalité en France ne laisse ainsi pas de place à l'enjeu de compétitivité.

Dans cet esprit, les régions en France pourraient par exemple ajuster le taux de l'impôt sur les sociétés dans une fourchette définie entre 20 % et 25 %, en fonction de leurs priorités économiques. Cette mesure permettrait d'attirer des investissements locaux et de dynamiser les territoires en difficulté, et d'intéresser davantage les régions au succès économique des entreprises implantées dans leurs circonscriptions.

Impact : Un chiffrage précis nécessiterait de préciser les paramètres : néanmoins, en admettant que le taux normal d'IS actuel constitue la borne haute de la fourchette à la main des collectivités territoriales, l'impact serait positif, de manière agrégée et dans les territoires adoptant des taux moindres, sur l'activité, l'investissement, et l'emploi ⁽³¹⁾.

1.3 — Refaire de la France un leader européen de l'innovation

CONSTATS ET CHIFFRES

- **R&D** : Les dépenses en recherche et développement représentent 2,3 % du PIB en Europe, 2,4 % en Chine et 3,5 % aux États-Unis. 15 pays de l'Union restent en dessous de 2 % du PIB, la France émergeant à peine plus haut (2,2 %).
- **Influence** : Les brevets américains sont près de deux fois plus repris par une autre région que les brevets européens⁽³²⁾.
- **Atouts** : l'Europe compte davantage de chercheurs que les États-Unis ou la Chine (23,5 % des chercheurs dans le monde y travaillent, contre 18,1 % aux États-Unis et 21,2 % en Chine) et dépose davantage de brevets de rupture ou triadiques (US, Japon, UE) que la Chine⁽³³⁾. Mais seulement 10 % des brevets sont déposés par des femmes en France.

Recommandation principale 8 : Former 50 000 femmes scientifiques, ingénieures ou techniciennes supplémentaires chaque année.

La France forme deux fois moins de jeunes aux sciences ou aux techniques que l'Allemagne et 8 fois moins que les États-Unis – bien au-delà des ratios de population. Le nombre limité de femmes dans ces formations, de 25 à 30 % du nombre total, explique en partie cet écart.

Atteindre la parité hommes-femmes dans l'innovation ferait passer le taux de croissance annuel de la productivité de 1,0 % à 1,8 %, soit un gain de 22 milliards d'euros de PIB par an et 10 milliards d'euros de recettes fiscales⁽³⁴⁾ – soit, en 10 ans, un montant équivalent aux dépenses de retraites. Concentrer les efforts pour orienter les jeunes filles vers ces métiers apparaît ainsi comme la politique publique la plus efficace pour augmenter le niveau de productivité, du taux d'emploi et des capacités d'innovation, notamment dans l'industrie.

Pour atteindre la parité dans toutes les filières scientifiques (écoles d'ingénieurs, cycle universitaire et IUT, CPGE scientifiques), il faudrait intégrer en STEM 75 000 femmes chaque année, soit trois fois plus qu'aujourd'hui. En parallèle des nombreux dispositifs, l'Éducation nationale pourrait notamment généraliser la présentation, par des femmes scientifiques ou ingénieures, de leurs carrières et leurs études lors de visites en classe de collège ou de lycée. Sur ce modèle et avec 150 ambassadrices, le

programme de la Fondation L'Oréal a ainsi touché 54 000 lycéennes en 5 ans, et dont la part de celles aux bons résultats en mathématiques s'orientant en classe préparatoire aux grandes écoles d'ingénieurs est passée de 25 à 40 % ⁽³⁵⁾.

Impact : En supposant que ces 500 000 femmes formées au bout de 10 ans (soit 1,7 % de l'emploi total) augmenteraient leur productivité de 50 %, la mesure stimulerait le PIB à hauteur de 0,8 point.

Recommandation 9 : Faire de l'évaluation scientifique le levier central d'une nouvelle stratégie de recherche publique.

La recherche française souffre d'un déficit de stratégie. Ainsi, aucun financement pluriannuel n'est adopté, entravant la cohérence et la stabilité ; les interlocuteurs et guichets sont multiples et dispersés (exemple : 105 pour le seul secteur de la Mer) ; le Conseil stratégique de la recherche créé en 2013 ne s'est pas réuni depuis 8 ans ; l'appareil d'État souffre d'un manque historique d'expertise technique et d'expérience industrielle ; et la préconisation du rapport Gillet de créer un « *Chief Scientific Advisor* » comme en Grande-Bretagne n'a pas été suivie.

Les projets soutenus par des financements publics doivent pouvoir s'appuyer sur un plan stratégique intégré, avec une gouvernance confiée en priorité à des scientifiques et des entrepreneurs, un fonctionnement interne permettant de se réorienter rapidement sur des sujets émergents, et la fermeture de la plupart des guichets administratifs.

Il existe un « paradoxe français » documenté : les entreprises françaises comptent à la fois parmi les plus taxées du monde et les plus aidées.

Comme pour la DAPRA américaine, l'essentiel réside d'abord dans l'évaluation des projets, avec l'objectif de débrancher tôt les lauréats les moins performants pour renforcer les plus prometteurs : 30 % des montants pourraient ainsi et de manière obligatoire être réalloués au bout de cinq ans, sur la base des évaluations. La continuité de l'action publique et privée entre recherche, développement et industrialisation doit aussi être significativement renforcée. Ceci s'entend dès l'amont jusqu'à la commercialisation avec une approche filière, car la fragmentation de l'action empêche nombre d'innovations d'arriver au niveau de maturité nécessaire pour créer de l'emploi et de la croissance économique.

Impact : La Cour des comptes ⁽³⁶⁾ évalue que le fardeau administratif consomme 20 à 30 % du temps des chercheurs du CNRS. En extrapolant à l'ensemble de la recherche publique, on peut estimer l'économie de

ressources liée aux gains d'efficience de l'ordre de 10 % (soit 2 milliards d'euros), qui pourrait être réallouée à la recherche publique et à l'innovation.

Recommandation 10 : Établir des Agences pour les projets de recherche avancée (ou « APRA ») dans quelques domaines clés : IA, défense, santé, et transition écologique.

La DARPA américaine, d'un montant de 4 milliards de dollars, joue un rôle central dans le soutien à l'innovation de rupture aux États-Unis³⁷, comme la Homeland Security-ARPA, Intelligence-ARPA, ARPA, ARPA-Health et la plus récente ARPA-Infrastructure – au budget total de 7 milliards de dollars. Bien que le Conseil européen de l'innovation (CEI), d'un budget de 10 milliards d'euros, ait constitué une première étape bienvenue, il n'a pas obtenu de résultats similaires en raison de son budget limité pour l'innovation de pointe (470 millions d'euros) et de sa lourdeur d'organisation.

Le CEI devrait être rapidement transformé en une ou plusieurs ARPA, dotée d'un budget substantiel, donnant la priorité aux projets de recherche à haut risque et à haut rendement, gérée par des chefs de projet et des scientifiques autonomes – éventuellement dans un premier temps ouverte à la contribution volontaire des pays européens. Jean Tirole et ses coauteurs³⁸ suggèrent ainsi de réaffecter 1 milliard d'euros par an du CEI vers des ARPA énergie et santé, et d'y consacrer une partie du Fonds pour l'innovation – portant leur budget à des montants analogues aux ARPA états-uniennes.

À ce titre, l'annonce de la Présidente de la Commission européenne, reprenant en partie la proposition d'Anne Bouverot, évoquant un « CERN de l'IA », rassemblant les scientifiques de référence et les ressources européennes, et permettant d'atteindre l'échelle de calcul requise, est à saluer.

Impact : Le chiffrage des recommandations 10 à 13 peut être fait en supposant qu'elles participeraient à une stratégie globale d'innovation qui résorberait le différentiel de croissance de la productivité globale des facteurs entre la France et les États-Unis (0,5 point de PIB par an selon la note du CAE³⁹). Ces mesures permettraient ainsi de combler environ la moitié de la différence de croissance de la productivité avec les États-Unis, soit un gain de 2 points de PIB au bout de 10 ans.

Recommandation 11 : Compléter le CIR d'un nouveau programme de Laboratoires d'Excellence (LabEx) pour atteindre les 20 000 brevets français déposés par an.

L'investissement total de notre pays dans la R&D stagne et est loin d'atteindre l'objectif européen de 3 % du PIB. Il est indispensable que cela demeure une priorité économique, alors même que de nombreux dispositifs pourtant efficaces sont inquiétés (instituts Carnot, SATT, IRT, CIFRE).

La collaboration entre les entreprises et les universités doit être encouragée : à cette fin, le programme des Laboratoires d'Excellence (« LabEx ») devrait en devenir un élément majeur. Mis en place en 2010 avec 1,5 milliard d'euros, il a bénéficié à 170 groupements universitaires – des clusters de plusieurs équipes universitaires travaillant sur des recherches de pointe. Par les contrats entre laboratoires et entreprises (sous-traitance, achat de brevets, etc.), les transferts de salariés des premiers vers les seconds (y compris par la création de start-ups par des chercheurs), et l'interface informelle favorisant les échanges, chaque euro investi dans les LabEx a entraîné 0,78 € supplémentaire de dépenses privées en R&D, et la production de brevets de pointe des entreprises concernées a été substantiellement stimulée ⁽⁴⁰⁾.

En fonction du niveau de financement, et en parallèle des programmes mentionnés ci-dessus, il est possible d'espérer jusqu'à 5 000 brevets supplémentaires déposés chaque année (sur une base de 15 458 à l'INPI et à l'Office européen des brevets en 2024 ⁽⁴¹⁾).

Recommandation 12 : Créer un guichet unique prioritaire pour les talents étrangers stratégiques, avec régime fiscal d'impatriation.

Ce guichet unique regrouperait les différents titres de séjour existants (Passeport Talent, French Tech Visa...) sous une bannière plus lisible et plus avantageuse. Tout étranger très qualifié (ingénieur, entrepreneur disposant de financements, expert dans un domaine en tension, expert climatique, etc.) obtiendrait sous 2 semaines un visa de travail de 4 ans renouvelables, pour lui et sa famille, via une procédure simplifiée en ligne, sans exigence de contrat de travail préalable. Cette procédure irait de pair avec un « pack d'accueil » attractif : accompagnement pour un logement, scolarisation des enfants, apprentissage du français, et extension du régime fiscal d'impatriation.

Ce visa serait promu *via* les ambassades, les Alliances françaises et des campagnes ciblées (ex : 5 000 développeurs d'Afrique francophone et de pays francophones). L'objectif serait de doubler à 20 000 le nombre de Passeports Talents délivrés chaque année, ainsi que la part d'étudiants étrangers restés en emploi en France 2 ans après diplôme à 50 %.

Recommandation 13 : Établir le « Paris Data Exchange » comme première bourse européenne de données.

L'économie de la donnée connaît une révolution avec l'émergence de bourses de données, à l'image du Shanghai Data Exchange, lancée en 2021 avec 20 produits de données et visant désormais 5 000 produits listés d'ici 2030 pour un marché estimé à 69 milliards de dollars. Les entreprises européennes possèdent en effet des gisements de données sous-exploités, d'EDF qui pourrait monétiser ses données de consommation énergétique, à SNCF celles de ses flux de mobilité, et Orange celles de géolocalisation anonymisées. Se faisant, elles basculeraient de simples consommatrices d'IA à fournisseuses de données pour les modèles, et l'activité et l'innovation occasionnées seraient considérables : des assurances pourraient par exemple croiser données agricoles et météo pour de nouveaux produits, et la grande distribution associer données de mobilité et de consommation pour optimiser sa *supply chain*.

Une telle bourse de données, financée par des investissements publics et privés et visant 100 produits en année 1 avec l'objectif de générer 500 millions d'euros de transactions annuelles d'ici 2030, donnerait à la France un avantage compétitif important, en plus d'un cadre souverain pour la maîtrise de nos données, permettant de surcroît leur certification, standardisation et protection (la bourse de Shanghai a établi le principe selon lequel « aucune transaction ne s'effectue si l'acheteur ne peut expliquer le scénario d'usage exact »).



« La crise du logement se résume en quelques chiffres : la France est passée de 496 000 constructions autorisées en 2017 à 295 000 en 2023, pendant que la part du loyer dans le revenu représente 4 fois ce qu'il comptait en 1963. »

1.4 — Assumer la puissance économique européenne

CONSTATS ET CHIFFRES

- **Investissements industriels :** Entre 2016 et 2023, l'Union européenne n'a représenté que 6,5 % des investissements industriels annoncés dans le monde, contre 17 % pour les États-Unis et 19 % pour la Chine ⁽⁴²⁾.
- **Normes :** Entre 2019 et 2024, l'Union a adopté 13 942 actes législatifs, contre 3 725 lois et 2 202 résolutions aux États-Unis selon le rapport Draghi.

- **Coût des barrières internes à l'Europe :** les barrières internes au sein de l'Union sont équivalentes à des droits de douane de 45 % pour l'industrie manufacturière — soit trois fois plus qu'aux États-Unis — et de 110 % pour les services, selon le rapport Draghi.

Recommandation principale 14 : Construire une nouvelle Union de libre-échange avec le Mercosur, l'Australie, le Canada, l'Inde, et l'ASEAN.

L'Union a déjà conclu plus de 40 accords commerciaux avec plus de 70 pays et régions du monde. Le plus récent, le CETA, monte des résultats très en faveur des entreprises et salariés européens.

Pour une vingtaine d'autres partenaires, les négociations sont finalisées, mais les procédures d'adoption et de ratification demeurent en cours. Par ailleurs, plusieurs accords additionnels sont actuellement en phase de négociation. Dans un contexte marqué par des tensions commerciales accrues, notamment avec les États-Unis, il apparaît essentiel pour l'Union de diversifier ses débouchés à l'exportation ainsi que ses sources d'approvisionnement.

Impact : Les gains à attendre d'accords de libre-échange sont bien documentés : les économistes conviennent en effet que la mondialisation fait des gagnants et des perdants, mais que les gains associés au libre-échange sont suffisants pour être redistribués de manière efficace entre tous les agents économiques. Une analyse de Lionel Fontagné et ses co-auteurs⁽⁴³⁾ aboutit à une estimation de l'ordre de 0,72 point de PIB de gain à attendre maximum pour l'Union des accords de libre-échange. Le Parlement européen⁽⁴⁴⁾ avait chiffré à 0,1 point le gain de PIB européen pour le seul accord avec le Mercosur.

Recommandation 15 : Instaurer un partenariat tactique vis-à-vis de la Chine : durcir nos règles, pour que celle-ci accepte des partenariats stratégiques dans certains secteurs clés.

L'excédent commercial chinois avec l'Union a doublé en 5 ans. Si la Chine dispose d'une avance technologique incontestée dans certains domaines comme les véhicules électriques, où les constructeurs bénéficient de subventions représentant jusqu'à 21 % de leur chiffre d'affaires, l'accès au marché européen lui est particulièrement critique dans un contexte de tensions commerciales avec les États-Unis et de croissance atone sur son marché intérieur. Cela constitue une opportunité pour l'Union européenne.

Celle-ci doit assumer une position forte de négociation : en mobilisant d'une part ses instruments de défense commerciale (anti-dumping, antisubventions) au travers de taxes compensatoires dans l'automobile voire d'autres secteurs, et en ouvrant d'autre part la possibilité d'un accès au marché européen sous la forme de quotas dédiés, elle peut inciter la Chine à ajuster ses politiques et à accepter des partenariats stratégiques UE-Chine dans certains domaines clés où l'Europe est désormais en retard (dont automobile). Ces partenariats devront respecter certains critères prédéfinis : investissements directs sur le sol européen avec transfert de technologie obligatoire, actionnariat partagé à 51/49, formation de la main d'œuvre en Europe, système de contrôle public du respect des obligations avec comme sanction la fermeture de l'accès au marché européen.

Impact : La stratégie de croissance par l'investissement direct étranger est davantage étudiée pour des pays en voie de développement. Pégkas⁽⁴⁵⁾ estime toutefois que l'élasticité est relativement faible pour les pays européens : une augmentation de 1 point de PIB des IDE en France serait associée à un gain de PIB de l'ordre de 0,2-0,4 point. En supposant que les partenariats visent des secteurs particulièrement stratégiques, permettant des effets d'entraînement importants dans l'économie, le gain pourrait être plus important.

Recommandation 16 : Finaliser plusieurs des chantiers nécessaires à la compétitivité européenne : un marché des biens et services d'ici 2030 (éventuellement avec un premier cercle de pays volontaires) ; des équivalents européens du NASDAQ, des ARPA et LabEx ; la fin des réglementations non efficientes ; des PIIEC supplémentaires, une politique de concurrence ajustée ; et l'Erasmus universel.

Le rapport Draghi n'a fait que révéler avec force des constats dressés depuis des décennies : un marché intérieur incomplet, des normes nombreuses et complexes, des concurrents géopolitiques hostiles, etc.

Si les solutions sont difficiles à mettre en œuvre, elles sont connues et travaillées aussi depuis longtemps, souvent reprises dans le rapport Draghi : le marché intérieur doit être approfondi, si besoin par une première coopération d'États membres volontaires, et l'Union de l'épargne et des investissements être achevée y compris pour faire émerger des marchés d'actions européens à l'image du Nasdaq ; les obligations de *reporting* trop lourdes doivent être levées sans délai et un code européen des affaires adopté ; les PIIEC doivent être accélérés ; l'achat de matériaux critiques doit être davantage négocié en commun ; le Conseil européen doit pouvoir autoriser une opération interdite par la politique de concurrence, sur le fondement d'un intérêt général (souveraineté, résilience, etc.) ; l'Union doit se doter d'ARPA et de LabEx (voir la proposition 10) ; et le programme Erasmus + doit s'ouvrir à tous les jeunes, en particulier les apprentis.

Impact : Les travaux du FMI⁽⁴⁶⁾ suggèrent un gain potentiel de 7 points de productivité à attendre d'un approfondissement du marché européen, et d'au moins 3 points de PIB.

1.5 — Faire de la décarbonation une opportunité

CONSTATS ET CHIFFRES

- **Émissions :** Comparé à 1990, l'Europe et les États-Unis ont réduit leurs émissions de GES de respectivement 35 % et 5 %, contre une augmentation de 320 % en Chine. L'instauration de la tarification carbone compte pour beaucoup dans le résultat européen⁽⁴⁷⁾.
- **Investissements pour réussir la transition énergétique :** entre 60 et 80 milliards d'euros supplémentaires par an⁽⁴⁸⁾.
- **Action publique :** 200 politiques et mesures de décarbonation sont recensées pour 34 milliards d'euros, mais elles demeurent très disparates⁽⁴⁹⁾.

Le « Nouveau Consensus Européen » trouve dans la transition écologique un de ses défis les plus redoutables. La nécessité de décarboner nos économies n'est plus un sujet de débat, mais un impératif moral qui vient s'inscrire dans le « contretemps français », voire l'amplifier. Car si la France a, là aussi, eu raison trop tôt en misant sur une électricité bas-carbone grâce au nucléaire, elle risque d'avoir tort pendant longtemps en abordant cette transformation historique avec les mêmes faiblesses qui minent sa trajectoire économique depuis vingt ans.

Parmi ces faiblesses, une politique qui oublie d'assortir le soutien de la demande par une politique d'offre. L'essentiel de l'effort public, dispersé dans plus de 200 dispositifs, se concentre sur l'incitation à l'adoption de solutions décarbonées (achat de véhicules électriques, rénovation des logements, usage des énergies renouvelables etc.). Cette approche n'est pas systématiquement assortie de mécanismes visant à stimuler la production de ces mêmes solutions en France. Il en résulte un soutien indirect aux importations, avec un impact sur la balance commerciale, la dépendance industrielle et, paradoxalement, une aggravation de l'empreinte carbone de notre consommation. Cette approche inflationniste, qui pèse sur nos finances publiques sans renforcer notre base productive, contraste avec les stratégies offensives menées par les États-Unis avec l'Inflation Reduction Act

ou par la Chine, qui a conquis une position dominante sur les marchés de la plupart des technologies vertes.

Deuxièmement, l'action publique est coûteuse et son efficacité encore mal évaluée. Toute politique climatique doit tenter d'atteindre l'ambition climatique démocratiquement déterminée au moindre coût pour les citoyens, en tenant compte des objectifs de réindustrialisation et d'indépendance stratégique. La dispersion des aides s'accompagne d'un insuffisant pilotage par l'analyse coûts-bénéfices des subventions et des normes. Le coût pour la collectivité d'une tonne de CO₂ évitée varie considérablement d'une mesure à l'autre, sans que cette information ne semble constituer un critère directeur dans les choix politiques. Le refus par l'État de rechercher la politique de transition de moindre impact sociétal pose la question de son acceptabilité sociale au moment même où les citoyens constatent les sacrifices de pouvoir d'achat et d'inconfort qui leur sont demandés pour le climat.

Enfin et d'une manière générale, la politique de décarbonation n'est pas suffisamment articulée avec la stratégie économique d'ensemble. Les trajectoires définies dans la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) et la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) sont le résultat d'un exercice technique détaillé mais largement désincarné des réalités micro- et macro-économiques. Les questions de soutenabilité budgétaire, de l'impact sur l'inflation et la compétitivité, et de l'articulation avec les stratégies de nos partenaires et concurrents ne sont quasiment pas traitées ou de manière très incomplète. Les outils européens comme le Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), bien qu'indispensables dans leur principe, s'avèrent dans leur forme actuelle trop limités et complexes pour protéger efficacement notre industrie, menaçant même de fragiliser les chaînes de valeur en aval et notre compétitivité à l'export, alors que nous souhaitons l'encourager.

La question n'est donc plus de savoir s'il faut décarboner ou non, mais comment le faire sans aggraver notre déclin et nos inégalités. Aborder cet enjeu comme un simple fardeau, une contrainte à subir, serait la chronique d'un échec annoncé. La France et l'Europe doivent au contraire le transformer en un levier de compétitivité, de réindustrialisation et de croissance.

Recommandation 17 : Repenser la politique climatique avec un prix du carbone, une politique industrielle et l'ajustement aux frontières réellement incitatifs.

À l'inverse des interdictions ou des normes mal calibrées ou changeantes, la politique de tarification du carbone évite à la sphère politique d'intervenir dans les décisions stratégiques des entreprises. Elle laisse la primauté à

l'économie de marché pour allouer efficacement la myriade d'efforts nécessaires à l'atteinte de l'objectif collectif au moindre coût, tout en créant un revenu fiscal permettant de réduire les inégalités si le pouvoir politique le désire. Elle doit donc être soutenue avec vigueur.

La plupart des actions de décarbonation étant des investissements de long terme (éolien, solaire, nucléaire, véhicule électrique, isolation, etc.), les tergiversations politiques instaurent une incertitude et réduisent les incitations à investir. Des outils existent pour renforcer la crédibilité et la prévisibilité des incitations : les contrats pour différence (« *contract for difference* »), la fixation d'un prix minimum du permis d'émission (via un prix de réserve aux enchères par exemple) ou la création d'une banque centrale du carbone.

En dépit de son rôle premier, la tarification carbone ne suffit pas pour réorienter les entreprises d'innovations carbonées vers de la recherche dans le secteur vert⁽⁵⁰⁾ : une politique industrielle incitative constitue une indispensable politique complémentaire, en particulier pour impulser l'innovation du secteur privé. Là aussi, une ARPA européenne, qui financerait des recherches à haut risque et à haut rendement de technologies vertes selon des critères scientifiques et économiques, permettrait d'éviter les errements du politique, qui peut subventionner des entreprises ou des secteurs par facilité, selon des informations lacunaires ou des suggestions de lobbies⁽⁵¹⁾.

En parallèle, la sortie des États-Unis des Accords de Paris nous oblige à construire des instruments rétablissant une juste compétition internationale empêchant les pays moins disant de profiter industriellement de notre volontarisme climatique. Cela passe par une réforme ambitieuse du MACF pour en élargir le champ sectoriel et corriger ses défauts, la création d'un « *rebate* » à l'export pour ne pas pénaliser nos entreprises sur les marchés mondiaux, et la construction d'une « Coalition des Volontaires » avec nos principaux partenaires économiques pour aboutir à terme à un marché du carbone pertinent à l'échelle internationale.

Recommandation 18 : Capitaliser sur nos atouts énergétiques.
--

La France dispose d'une électricité parmi les moins chères et les moins carbonées d'Europe grâce à la filière nucléaire, et d'un potentiel de développement de toutes les énergies renouvelables. Cet avantage comparatif doit devenir la pierre angulaire de notre stratégie de réindustrialisation et de décarbonation.

Il faut favoriser activement l'électrification, en particulier de l'industrie, et la production de solutions de décarbonation en Europe par des mesures de réciprocité et éventuellement de contenu local, en utilisant cet atout pour

attirer les industries d'avenir (on peut penser par exemple, aux « *datacenters* bas-carbone », au recyclage etc.), sans oublier de mobiliser les sources d'énergie décarbonée de proximité (chaleur renouvelable et de récupération, biogaz, biocarburants...).

Recommandation 19 : Optimiser l'action publique par l'analyse coût-bénéfice.

L'efficacité de chaque euro public dépensé doit devenir un critère de pilotage de l'action publique. Il est fondamental de généraliser l'estimation du coût par tonne de CO₂ évitée afin d'arbitrer entre les différents dispositifs, d'effectuer des études d'impact préalables à l'adoption de nouvelles politiques, et d'éviter les surtranspositions de réglementations européennes. Il y a là matière à réduire davantage d'émissions pour le même coût, ou autant d'émissions pour un coût moindre.

À titre d'exemple : certaines opérations d'isolation thermique des logements peuvent coûter plus de 350 €/tCO₂, alors que d'autres actions, comme le remplacement d'une chaudière au fioul par une pompe à chaleur, peuvent être beaucoup moins onéreuses, de l'ordre de 50 €/tCO₂. De leur côté, la réduction du thermostat en hiver, l'usage des transports en commun ou du vélo, ou la consommation de productions locales n'ont pas fait l'objet de telles évaluations⁵². Il existe ainsi un potentiel d'optimisation à mobiliser au sein de chaque secteur et entre les secteurs.

Recommandation 20. Orienter davantage de financements vers l'investissement productif vert en mobilisant l'épargne privée.

Avec près de 3 000 milliards d'euros de placements en assurance-vie, en épargne réglementée, et en actions, la France a les moyens de financer sa transition en mobilisant l'épargne privée. Cela requiert en premier lieu d'améliorer le ratio rendement/risque des actifs verts (notamment par une tarification du carbone), qui est un critère déterminant de l'allocation de l'épargne, et ainsi de dé-risquer les projets, d'assurer à minima leur équilibre économique et d'identifier clairement les activités relevant de la transition.

Le rapport Draghi n'a fait que révéler avec force des constats dressés depuis des décennies.

Cela passe également par des outils comme des labels crédibles, l'accélération des dispositifs de soutien et de garantie pour les investissements des entreprises (en particulier des PME/ETI), et le soutien à

de nouveaux investisseurs institutionnels, fonds de pension collectifs ou fonds sur le modèle de l'initiative Tibi dont l'action peut davantage s'inscrire sur du long terme ⁽⁵³⁾.

Impact : Avec 600 milliards d'euros d'épargne (soit 10 % du stock national) de plus investie dans du capital productif (soit une hausse de 4 % du capital net), la hausse du PIB à attendre serait d'au moins 2 points, même en tenant compte de la productivité marginale décroissante du capital.



« La sortie des États-Unis des Accords de Paris nous oblige à construire des instruments rétablissant une juste compétition internationale empêchant les pays moins disant de profiter industriellement de notre volontarisme climatique. »

2 — Deuxième renversement : travailler davantage et être davantage à travailler

Le besoin de travail est un impératif économique et social. Travailler davantage, et être davantage à travailler, permet à la fois d'élever le PIB par habitant, d'améliorer les finances publiques, et de restituer du pouvoir d'achat, dans une période où les gains de productivité sont faibles.

2.1 — Augmenter le taux d'emploi et la durée du travail

CONSTATS ET CHIFFRES

- **Taux d'emploi** : la France a le 7^e taux d'emploi le plus faible des 27 états européens ⁽⁵⁴⁾, en raison d'un écart considérable parmi les 55-64 ans (60,4 contre 65,2 % en moyenne) et plus faible parmi les 15-24 ans (34,6 contre 35 %). A l'inverse, la France a un taux d'emploi supérieur pour les 25-54 ans (83 contre 82,5 %).
- **Dit autrement** : Si la France alignait son taux d'emploi sur celui de l'Allemagne, elle compterait 1,5 M d'emplois supplémentaires, 3,2 % de PIB en plus, et 20 milliards d'euros pour le financement de la protection sociale ⁽⁵⁵⁾
- **Part des retraites dans le PIB** : 5 % en 1960, 10 % en 1990 et 14 % en 2023, soit un quart des dépenses publiques.
- **Durée effective du travail** : la troisième plus basse de l'Union à 1673 heures pour les salariés à temps complet par an contre 1790 en moyenne européenne.

Recommandation 21 : Travailler jusqu'à 64 ans et au-delà, avec l'introduction d'un âge pivot variable.

L'âge effectif de départ à la retraite est de 62,4 ans en France, 1 an et demi de moins qu'en zone euro. Les conséquences sont multiples : déficit d'heures travaillées pour l'économie, surcroît de dépenses publiques de 2,5 points de PIB à celui relevé en zone euro, surcroît de prélèvements sur les salaires pour financer celles-ci, etc. Il n'est économiquement pas raisonnable de revenir sur la hausse de l'âge d'ouverture des droits à 64 ans,

dont le coût pour les finances publiques a été chiffré à 13 milliards d'euros en 2035 par la Cour des Comptes⁽⁵⁶⁾.

Encourager un report de l'âge de liquidation des droits après 64 ans au minimum doit plutôt devenir une priorité. 65 ans fait en effet figure de moyenne pour l'âge légal de départ à la retraite dans l'Union européenne⁽⁵⁷⁾.

Cela peut d'abord passer par l'introduction d'un âge-pivot variable, dans un premier temps fixé à 64 ans, qui augmenterait graduellement en fonction de l'espérance de vie et de l'équilibre financier du système. Comme c'est la règle chez la plupart de nos voisins, une personne qui accepterait une décote d'âge pourrait liquider sa pension par anticipation (sous réserve que sa pension ne soit pas trop faible). Les décotes ont le défaut de réduire le rendement macroéconomique des mesures d'âge puisque le taux d'emploi augmentera moins fortement ; à terme, l'âge légal et l'âge d'un départ anticipé pourraient augmenter en parallèle. L'application de ces décotes permettrait par ailleurs d'accélérer la hausse du taux d'emploi permise par la réforme actuelle.

Cela passerait ensuite par une limitation du chômage comme préretraite. La dégressivité des allocations après six mois pourrait s'appliquer aux seniors, aujourd'hui exemptés. Il faut également mettre fin au « maintien des droits » entre l'âge d'ouverture des droits et l'âge de départ à taux plein qui n'incite nullement à la reprise d'un emploi. Les indemnités de licenciement, défiscalisables jusqu'à deux ans de salaire, devraient aussi être fiscalisées, tant pour les seniors que pour les autres salariés.

Rendre moins généreux le dispositif de retraite progressive, en étendant néanmoins sa durée, doit également être envisagé. Un salarié qui perçoit une partie de sa pension dès 62 ans tout en travaillant à temps partiel ne devrait pas bénéficier des mêmes droits qu'un salarié resté à temps plein jusqu'à son départ définitif. Sa pension finale pourrait être ajustée à la baisse, sauf en cas de problème médical. En contrepartie, le dispositif pourrait être étendu dès 60 ans si son coût pour les finances publiques est neutralisé, avec la possibilité pour les branches ou les entreprises de le bonifier via des accords.

Il faut enfin recentrer les dispositifs de carrières longues, d'usure et de départs anticipés pour limiter les effets d'aubaine. Cela suppose de mieux prendre en compte la durée réellement cotisée, en étendant le critère de 43 à 45 ans et en limitant les trimestres validés sans cotisations effectives, et de renforcer les départs pour inaptitude ou incapacité avérée. Un meilleur suivi médical à partir de 50 ou 55 ans permettrait d'anticiper les situations de fragilité.

Impact : Par rapport aux pays européens à haut taux d'emploi des seniors, la France a un déficit de l'ordre de 1,0-1,3 millions d'emplois entre 60 et 64

ans, et de 0,4-0,7 millions entre 65 et 69 ans. Ce potentiel de hausse de 6 % de l'emploi total entrainerait une hausse du PIB de l'ordre de 3 % sur un horizon de 10-15 ans (sous l'hypothèse d'une moindre productivité marginale des emplois maintenus). En parallèle, les finances publiques bénéficieraient des moindres dépenses de pensions.

Recommandation 22 : En parallèle de ces efforts demandés aux actifs, réduire dès maintenant les besoins de financement du système de retraites.

Si les prestations retraites étaient historiquement faibles et versées à partir d'un âge élevé et proche de l'espérance de vie d'alors (65 ans), le système a été rendu plus généreux au fil d'une démographie plus favorable, jusqu'à la retraite à 60 ans en 1983. En dépit du durcissement des règles à partir de 1993, le poids des retraites dans le PIB a explosé, du fait de la démographie et d'indexations automatiques. Résultat : il n'est plus possible d'assurer à la fois un âge de départ précoce et des pensions élevées.

Ce choix de société pèse sur le pouvoir d'achat, le coût du travail et la capacité à financer d'autres dépenses publiques et sociales, par effet d'éviction de l'impôt. Ce choix est financé par l'argent public : l'effet des cotisations retraite sur le coût du travail oblige à de lourdes exonérations sur les bas salaires, que l'État rembourse aux caisses de retraite, et de nombreuses dépenses dites de solidarité sont prises en charge par les Fonds de solidarité vieillesse et les branches famille, chômage ou maladie. Enfin, le déséquilibre des régimes de retraite de la fonction publique est pris en charge par les employeurs sous forme de cotisations exorbitantes, décorréliées des droits futurs des agents.

Réduire les besoins de financement du système de retraites pourrait permettre de baisser les cotisations supportées par les salariés et leurs employeurs, ou bien de financer l'amorçage d'un fonds de capitalisation. Plusieurs leviers sont actionnables :

Réduire la générosité intrinsèque du système et aligner la fiscalité des retraités sur celle des actifs. Un premier levier serait de ne plus calculer la pension du régime général sur les « 25 meilleures années » mais sur 30 ou 35, ce qui diminuerait le taux de remplacement. De même le désormais très connu abattement à l'IR sur les pensions de retraite pourrait être supprimé, et le taux de CSG sur les pensions être progressivement aligné sur celui des actifs, voire davantage, pour financer les dépenses de santé élevées des seniors.

Revoir certains dispositifs de solidarité mal ciblés. La DREES⁽⁶⁸⁾ chiffre ainsi à 20 milliards d'euros les dépenses de solidarité bénéficiant aux 25 % de retraités les plus aisés.

Réformer l'indexation des pensions. Comme le relèvent les organisations internationales, les indexations quasi-automatiques sont néfastes à la bonne gestion des finances publiques, en ce qu'elles alourdissent automatiquement chaque année les dépenses sans pouvoir assurer à l'avance qu'elles seront finançables. Un gel des pensions pendant plusieurs années permettrait ainsi un redressement des comptes en demandant un effort aux retraités actuels – qui n'ont pas été concernés par la réforme de 2023 – tandis qu'une indexation minorée stabiliserait les dépenses à terme. Un comité d'experts pourrait décider de la revalorisation des pensions en fonction de la situation courante et prévue des comptes (sans descendre au-dessous d'un certain plancher, par exemple 85 % du niveau de vie des actifs).

Impact : Le potentiel d'économies/hausses de prélèvements est de l'ordre de 1 point de PIB au bout de 10 ans, avec un effet sur l'activité récessif à court terme, mais neutre voire positif à moyen terme.

Recommandation 23 : Permettre à chacun de se constituer un « patrimoine retraite » en étendant la capitalisation.

Le modèle par répartition a l'avantage bénéficié aux affiliés du régime de la croissance économique du pays, qui est déterminée par sa démographie et sa productivité. Il a aussi eu l'avantage historique de permettre le versement des prestations immédiatement à partir des cotisations collectées, et de permettre aux Français de participer au capital des entreprises françaises. Son principal inconvénient est qu'il ne permet pas de diversifier le risque macroéconomique et démographique français, alors que son taux de rendement interne se dégrade fortement.

Introduire une dose de capitalisation permettrait de faire bénéficier les salariés d'un surcroît de rendement, qui correspond essentiellement au différentiel positif entre la croissance mondiale et la croissance française. Cette introduction peut se faire en suivant deux approches non exclusives l'une de l'autre :

étendre les dispositifs permettant de constituer une retraite additionnelle par capitalisation : par exemple, dès que l'entreprise en a les moyens, en fléchissant 50 % de l'intéressement et de la participation sur des plans de retraite collectifs ou l'exonération d'impôt sur le revenu lors du départ à la retraite du PER individuel ou collectif si l'exonération n'a pas eu lieu à l'entrée) ;

engager une substitution progressive d'une part de la retraite par répartition, par de la capitalisation : cela *via* un fonds de capitalisation, qui générerait des rendements du capital suffisants pour baisser les taux de cotisations en maintenant le niveau des pensions. Il nécessiterait néanmoins une phase d'amorçage importante, qui pourrait être financée par une

réduction de la dépense de retraite actuelle évoquée dans la recommandation 22).

Impact : La constitution d'épargne retraite de capitalisation, placée dans des fonds bénéficiant de la performance de l'économie mondiale, augmenterait le revenu national de l'écart de taux d'intérêt nominal entre la France et le reste du monde, soit environ 3 points de pourcentage. Ainsi un fonds de capitalisation calibré à 100 milliards d'euros, équivalent aux PER collectés depuis 2018, apporterait 3 milliards d'euros par an, soit 0,1 % du PIB à horizon de 10-15 ans. Les bienfaits de cette mesure ne seraient sensibles qu'à bien plus long terme.

Recommandation 24 : Recentrer l'enseignement supérieur sur des parcours lisibles et favorables à l'insertion professionnelle, notamment en modulant les financements publics en fonction des débouchés effectifs.

Le taux d'emploi des jeunes (16-29 ans) est très inférieur à celui d'autres pays comparables, avec un écart de plus de 10 points avec l'Allemagne ou le Royaume-Uni. Les « NEETs » est ainsi, pour la France, un sujet éthique, économique et social majeur.

La première solution passe par la refondation de la formation initiale (voir Recommandation 1). D'autres, essentielles mais subséquentes, relèvent de la capacité des entreprises à être compétitives et donc embaucher (voir Partie 1), du logement (voir Recommandation 27) – ainsi que de l'apprentissage, la formation continue, etc.

Le système d'enseignement supérieur, avec son grand nombre de formations mal orientées, conduisant à des parcours longs, peu cohérents avec les besoins économiques et débouchant sur des insertions tardives ou décevantes, fragilise également leur entrée sur le marché du travail et alimente la frustration des étudiants.

Après les crises récentes, les dépenses françaises, loin de se normaliser, continuent de croître plus vite que l'activité et les revenus, même hors intérêts de la dette.

Il est d'abord nécessaire de valoriser les formations assurant un débouché professionnel, y compris celles plus courtes, y compris en instituant des passerelles entre formations générales et professionnelles comme en Suisse. Ainsi, les fonds publics aux formations ou aux structures devraient pouvoir être modulés et dépendre du taux de réussite au diplôme et d'insertion

professionnelle (mesurée, par exemple, à 12 mois et supérieure à 50 % sur les deux dernières promotions hors poursuite et abandon).

Dans un second temps, une refonte des formations pourrait être engagée, à partir de la transparence totale des résultats (taux de réussite, taux d'abandon, taux d'insertion à 6 et 12 mois), des données des branches sur l'évolution des métiers, et un mécanisme de co-responsabilité entre les branches professionnelles et les certificateurs publics et privés pour décider de référentiels d'activité et de compétences, d'évaluation et de formation.

L'enseignement professionnel doit de son côté également se rapprocher de l'entreprise. Si des réformes volontaristes ont fait passer le nombre d'apprentis de 250 000 à 800 000 entre 2017 et 2025, les lycées professionnels en ont en effet été largement exclus, en dépit de leurs 650 000 élèves et d'un taux de décrochage trois à quatre fois supérieur à celui de l'enseignement général pour un coût de 20 milliards d'euros. En parallèle d'une mobilisation des pouvoirs publics à la suite de la réforme de 2023, les entreprises devraient être encore davantage représentées dans les conseils d'administration des lycées professionnels et dans la transition « formation-emploi » de la dernière année d'études.

Impact : L'impact est en partie pris en compte dans les recommandations sur la formation et sur l'innovation.

Recommandation 25 : Augmenter la durée du travail des personnes en emploi par un choc d'heures supplémentaires et complémentaires.

La réglementation relativement rigide du temps de travail en France et limite les marges de manœuvre pour adapter les horaires aux besoins réels de l'activité et aux souhaits des salariés. Si des accords collectifs ont introduit des souplesses, une partie des salariés à temps partiel ne peut travailler davantage, d'autant que les dispositifs d'exonération sur les heures supplémentaires n'incitent pas les employeurs à y recourir en raison des modalités de calcul.

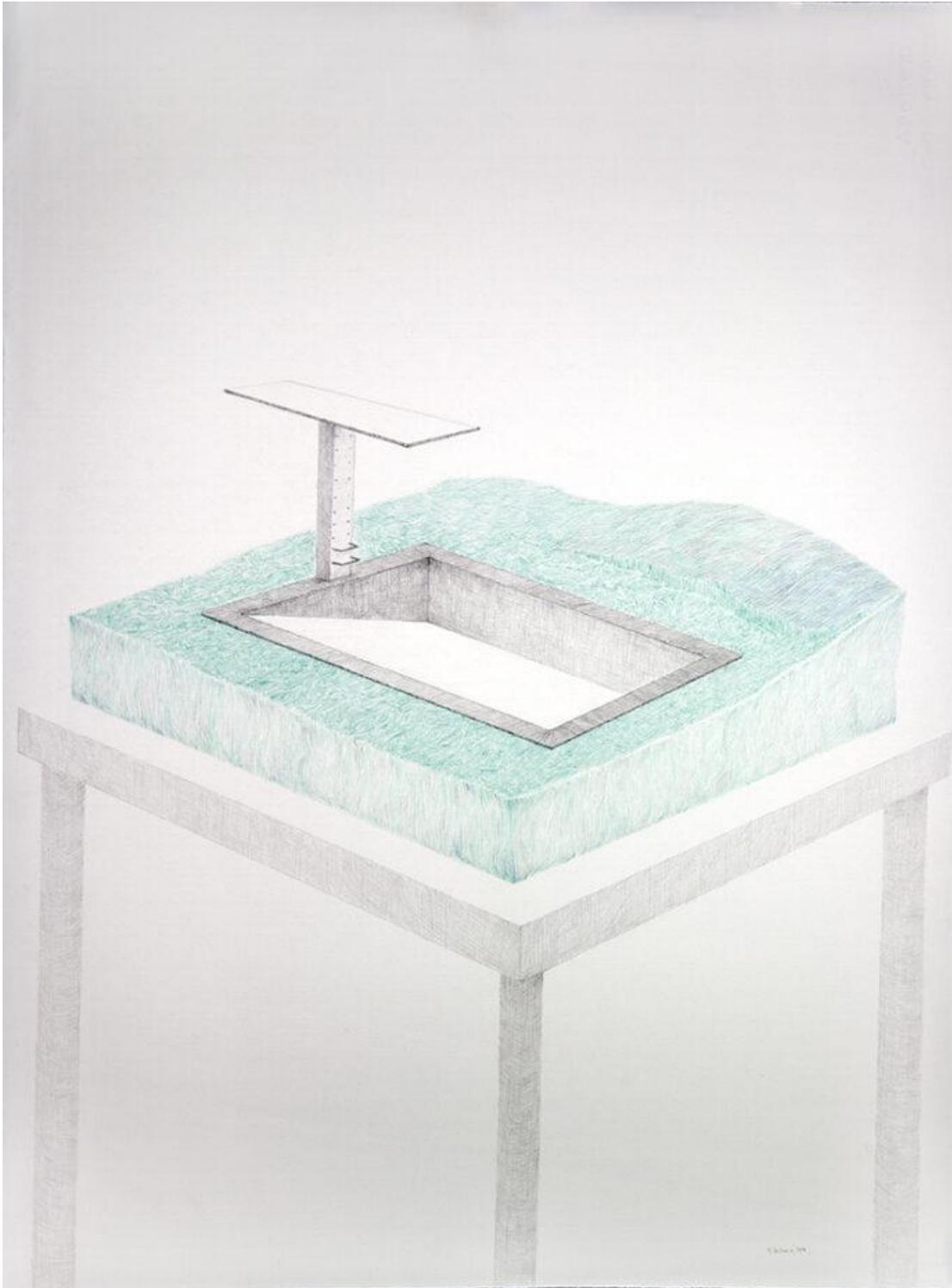
Dans ce contexte, plutôt qu'une évolution de la durée légale du travail, c'est la levée des freins existants qui doit permettre une augmentation effective du volume d'heures travaillées.

Il conviendrait d'abord de renforcer la capacité des entreprises à adapter le temps de travail à leurs besoins, en leur permettant par accord de définir leurs seuils de déclenchement des heures supplémentaires, qu'il s'agisse du volume hebdomadaire (35 heures) ou annuel (1607 heures), ainsi que pour les forfaits en jours (218 jours). Il pourrait être également pertinent d'abroger le principe du contingent d'heures supplémentaires qui impose de consulter le CSE et d'accorder des repos compensateurs supplémentaires, d'introduire pour les salariés un « droit aux heures

supplémentaires, qui ne serait pas opposable, mais obligerait l'employeur à motiver le refus (sur le modèle du temps partiel) – mais aussi de transformer par accord des jours fériés en temps travaillé et rémunéré.

D'autres mesures techniques peuvent être également appliquées, qu'elles permettent de sortir les heures supplémentaires de l'assiette de rémunération servant au calcul du taux de cotisations employeur et de la prime d'activité et encore de réduire les effets de bord pour l'employeur du passage de temps partiel à temps plein.

Impact : Le potentiel de hausse d'heures travaillées par les personnes en emploi salarié à temps complet est de l'ordre de 8⁽⁵⁸⁾%. Sous l'hypothèse d'une moindre productivité des heures supplémentaires, l'impact positif à attendre sur le PIB serait de 2,5 points.



« Parce que notre pays ne peut pas se tenir à l'écart d'un consensus européen favorable à la réallocation des ressources en faveur de l'innovation et de la production et, in fine, à l'intérêt des Français, nous les pensons prêts à suivre cette nouvelle politique économique. »

2.2 — Revaloriser le travail

Les prélèvements sociaux et fiscaux obligatoires portant sur le salaire sont plus élevés en France que dans les pays comparables. Si une partie des prélèvements sur le travail apporte au salarié des droits au chômage ou d'assurance vieillesse, le restant (impôt sur le revenu, CSG, cotisation maladie et cotisation famille) finance des prestations et services publics

bénéficiant à toute la population. Cet impôt sur le travail est négatif au niveau du SMIC (du fait de l'addition de la prime d'activité et des allègements de cotisation), fortement croissant jusqu'à 1,6 SMIC, et atteint plusieurs dizaines de points de salaire brut au-delà de 3,5 SMIC, un niveau plus élevé que dans les pays comparables. Cette distorsion induite par la courbe décroissante des allègements généraux génère une trappe à bas salaires au niveau du SMIC.

Cette imposition du travail a deux effets pervers : d'une part, elle augmente le coût du travail pour les entreprises, notamment celui du travail qualifié, ce qui va à rebours de l'objectif de promotion de l'innovation et de la montée en gamme des activités. D'autre part, elle réduit le gain monétaire au travail pour les actifs, et le gain à l'acquisition de compétences.

Recommandation 26 : Basculer vers la TVA plusieurs points de prélèvements acquittés par les employeurs sur le travail.

« Basculer » certains prélèvements qui s'appliquent au salaire vers d'autres assiettes permettrait de dégager de 30 à 50 milliards d'euros en faveur des actifs. Cette baisse porterait préférentiellement sur les cotisations famille (35 milliards d'euros) ou maladie (78 milliards d'euros), qui sont à la fois progressives et acquittées par l'employeur. L'assiette fiscale qui pourrait se substituer au travail serait la consommation, à travers la TVA, la France ayant l'un des taux effectifs de TVA parmi les plus faibles d'Europe (9,7 % en 2019).

La baisse des taux de cotisations pourrait être uniforme sur toute l'échelle des salaires, ou porter davantage sur la tranche de salaires où les prélèvements sont davantage progressifs, entre 1 et 3,5 SMIC.

La bascule cotisations-TVA devrait s'accompagner d'un cycle de négociations salariales obligatoires dans les branches et entreprises afin de répartir la baisse de la fiscalité sur le travail entre employeur et salarié en fonction de la situation économique des entreprises. Les employés verraient ainsi leur pouvoir d'achat renforcé.

Impact : un point de PIB de TVA sociale (ou de CSG sociale) augmenterait le PIB de 0,5 % et créerait 250 000 emplois au bout de 10 ans, avec toutefois un effet récessif à court terme (DGTrésor, modèle Mésange).

Recommandation principale 27 : Revenir à une moyenne de 500 000 constructions de logements par an et encourager la location avec un « bail 100 % flexible ».

Particulièrement pénalisante pour les salariés, la crise du logement se résume en quelques chiffres : la France est passée de 496 000 constructions

autorisées en 2017 à 295 000 en 2023, pendant que la part du loyer dans le revenu représente 4 fois ce qu'il comptait en 1963 ; en parallèle, notre pays dépense 40 milliards d'euros pour le logement, soit 15 de plus que l'Allemagne.

Déverrouiller ce secteur est devenu une urgence économique et sociale. La recherche permet d'esquisser deux pistes : certaines politiques publiques, centrales dans l'organisation actuelle du système, ont des effets contreproductifs – à commencer par l'encadrement des loyers, qui favorise la pénurie et la détérioration de la qualité des logements et la réduction de la mobilité⁶⁰, et les aides aux logements, qui bénéficient pour l'essentiel aux propriétaires⁶¹ ; en miroir, construire davantage, même des logements destinés aux déciles supérieurs, permet de baisser les loyers, y compris des moins aisés⁶².

En partant de ces constats, plusieurs pistes peuvent être envisagées en faveur de la construction : dans un premier temps, des incitations fiscales ou financières pour les communes engagées dans un objectif de densification, voire la modulation d'une partie de la dotation globale de fonctionnement en fonction des permis de construire délivrés, ainsi que la délivrance automatique des permis de construire sous trois mois dans les zones tendues. Il semble aussi indispensable de réévaluer l'impact des normes adoptées depuis dix ans. Inspirée et prolongeant les politiques de provinces canadiennes, la création d'un « bail 100 % flexible » permettrait aux bailleurs et locataires de choisir librement la durée et les modalités de sortie, afin d'ajuster offre et demande. L'achat par les locataires de leur logement social doit être encouragé, y compris en modulant une partie des subventions aux bailleurs selon le taux de vente et une partie du loyer en fonction des revenus. Enfin, une fois le marché déverrouillé, limiter et fusionner les aides au logement dans une allocation sociale unifiée (logement, famille, minima) sera à la fois plus lisible et plus juste.

Impact : Le chiffrage est difficile, non pas tant pour les gains directs pour la filière que pour les gains indirects (meilleure allocation des emplois et des compétences, recettes fiscales afférentes, consommation moins contrainte, réduction du sentiment de déclassement, etc.). À partir de chiffres de la FFB, le MEDEF⁶³ évaluait à 1 point de PIB le gain lié à la construction de 500 000 logements et la rénovation de 500 000 autres.

Recommandation 28 : Favoriser la détention d'actions par les salariés.

Le pouvoir d'achat demeure une source d'un vif sentiment d'insatisfaction, en dépit d'un partage de la valeur ajoutée plus équilibré en France que dans les autres pays. C'est pourquoi il convient d'encourager la détention d'actions sur la durée, permettant aux classes moyennes de tirer parti de la croissance mondiale. En parallèle, les entreprises et l'innovation françaises

bénéficient de financements sous-optimaux : la moitié des sommes versées au titre du partage de la valeur font l'objet d'un déblocage immédiat, l'autre moitié étant essentiellement placée dans des comptes trop liquides pour bénéficier d'un rendement actionnarial.

Afin de renforcer la détention d'actions par les salariés, plusieurs leviers peuvent être activés : flécher au moins 50 % de l'intéressement et de la participation vers de l'épargne longue (bloquée au moins 8 ans, contre 5 ans aujourd'hui), inciter les entreprises via leurs PEE et PERCO, à allouer par défaut au moins 50 % des versements en actions.

Impact : un impact macroéconomique positif apparaîtrait dans la durée, du fait du changement de gouvernance et de l'amélioration de la productivité.



« Il est également possible d'ouvrir un droit d'expérimentation, en laissant aux territoires la possibilité d'adapter leur fonctionnement collectif aux contextes locaux. »

3 — Troisième renversement : mettre la puissance publique au service de l'économie

3.1 — Aligner l'efficacité de la puissance publique sur la moyenne européenne

CONSTATS ET CHIFFRES

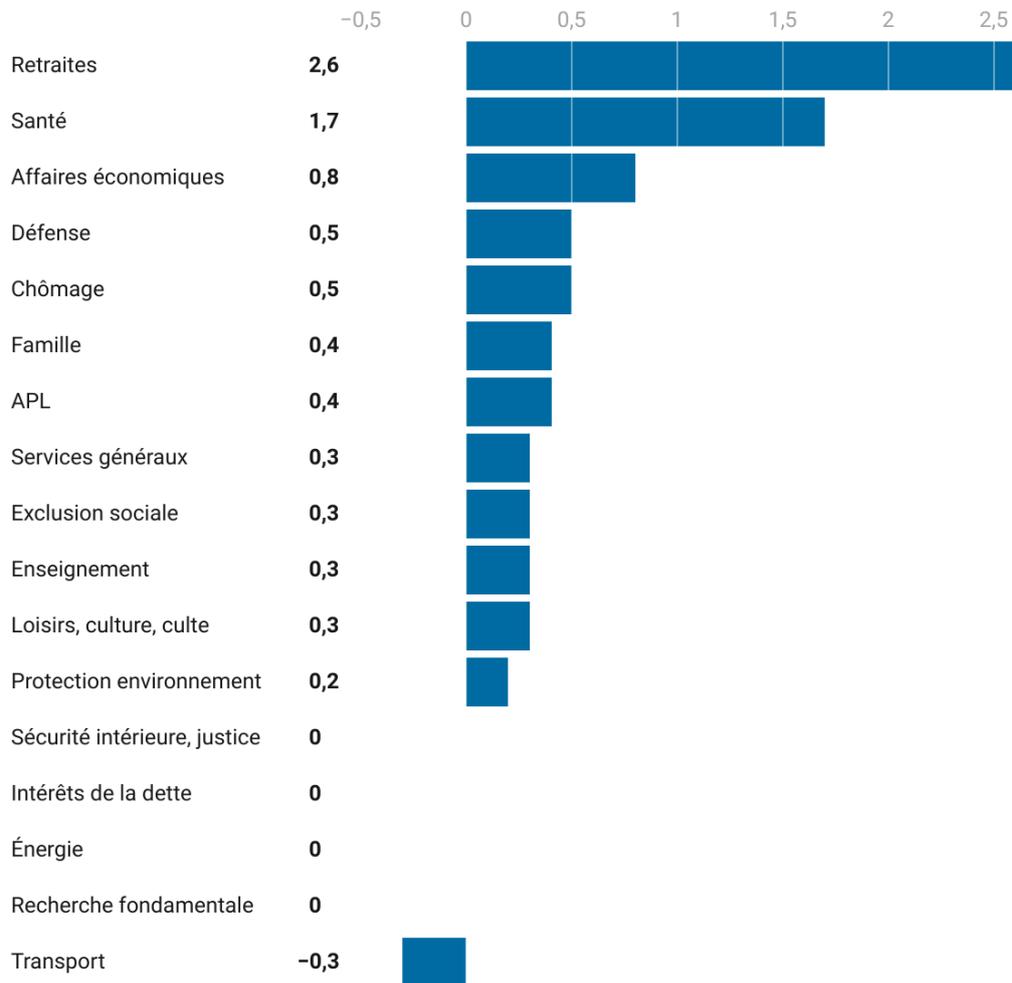
- **Déficits** : la France est le seul pays d'Europe à ne pas avoir réussi à diminuer une seule fois ses dépenses publiques de manière structurelle (de 2 à 3 points de PIB sur cinq ans) ⁽⁶⁴⁾.

Il ne peut être question ici de s'engager dans le débat idéologique « plus d'État / moins d'État ». Il ne peut pas être non plus question de rentrer dans le détail des 80 missions de l'État telles que catégorisées par Eurostat.

Notre parti pris ici est simple : en posant à plat les chiffres, comparer la structure de dépenses publiques de la France avec la moyenne de l'Union européenne et isoler les écarts les plus importants.

Figure 2 – Décomposition de l'écart entre les dépenses publiques de la France et de la moyenne de l'Union, en points de PIB (2023)

Clef de lecture : la dépense publique atteint 57 % du PIB en France, contre 49 % en moyenne dans l'Union. Sur cet écart de 8 points de PIB, un tiers provient des pensions.



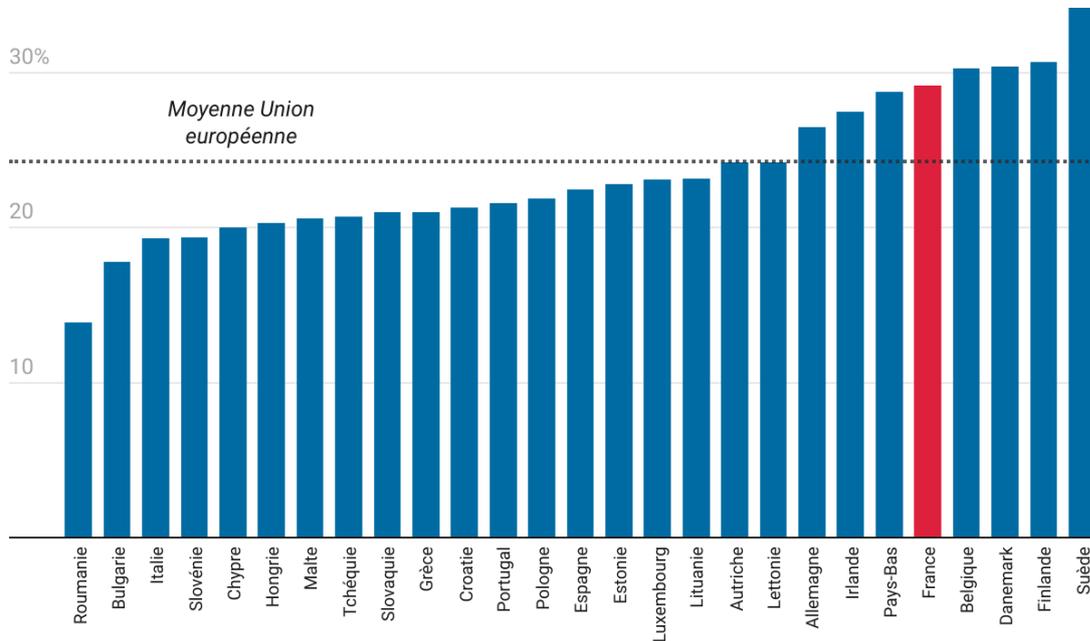
Graphique: Le Grand Continent • Source: Commission européenne

L'écart entre la France et la moyenne européenne est particulièrement important :

Positivement, pour les fonctions retraites, santé et chômage (les « affaires économiques » intégrant des politiques très disparates). Toutes choses égales par ailleurs, les réformes et efforts budgétaires doivent y être concentrés en priorité. Cela justifie en particulier nos propositions relatives aux retraites (recommandations 21 à 23), au logement (27), et à la santé (32). Négativement, pour les fonctions transports et la recherche. Toutes choses égales par ailleurs, des investissements supplémentaires doivent y être engagés en priorité. Cela justifie en particulier nos propositions relatives au « choc TIMSS » (recommandation 1), à la recherche (8 à 13) et à la décarbonation (17).

En parallèle, il est possible de comparer à grands traits les structures administratives françaises à celles de nos voisins, à commencer par la part de l'emploi public.

Figure 3 – Part de l'emploi public dans l'emploi total

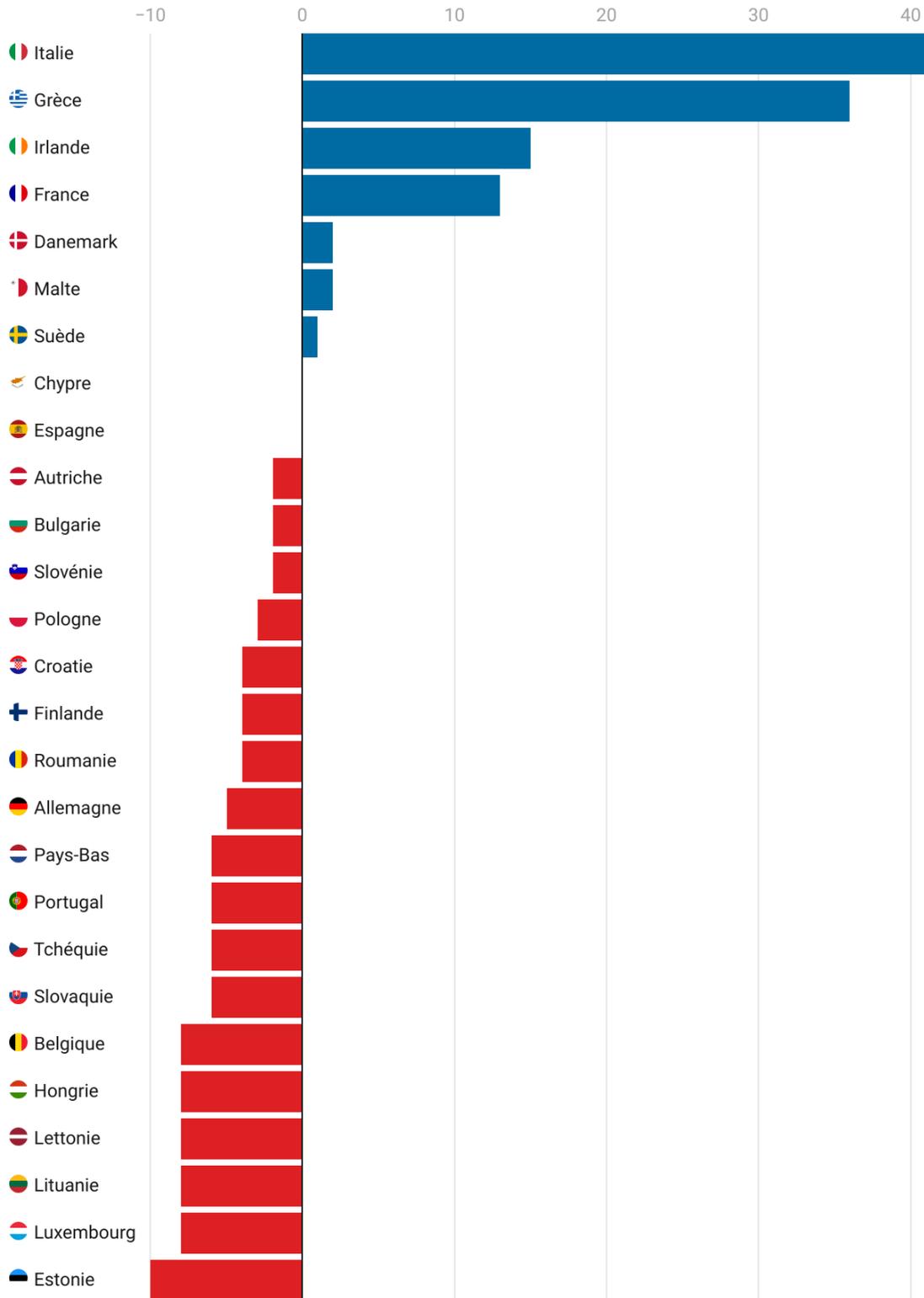


L'emploi public englobe l'administration publique, la défense, l'éducation, la santé et l'action sociale.

Graphique: Le Grand Continent • Source: Commission européenne

Si ces données doivent être prises avec prudence, au regard de l'hétérogénéité des systèmes, elles constituent néanmoins une approche pertinente pour comparer les pays européens. Cet écart français s'applique également en haut de la pyramide administrative et politique.

Figure 4 – Écart entre le nombre de ministres et la moyenne de l'Union, en 2025



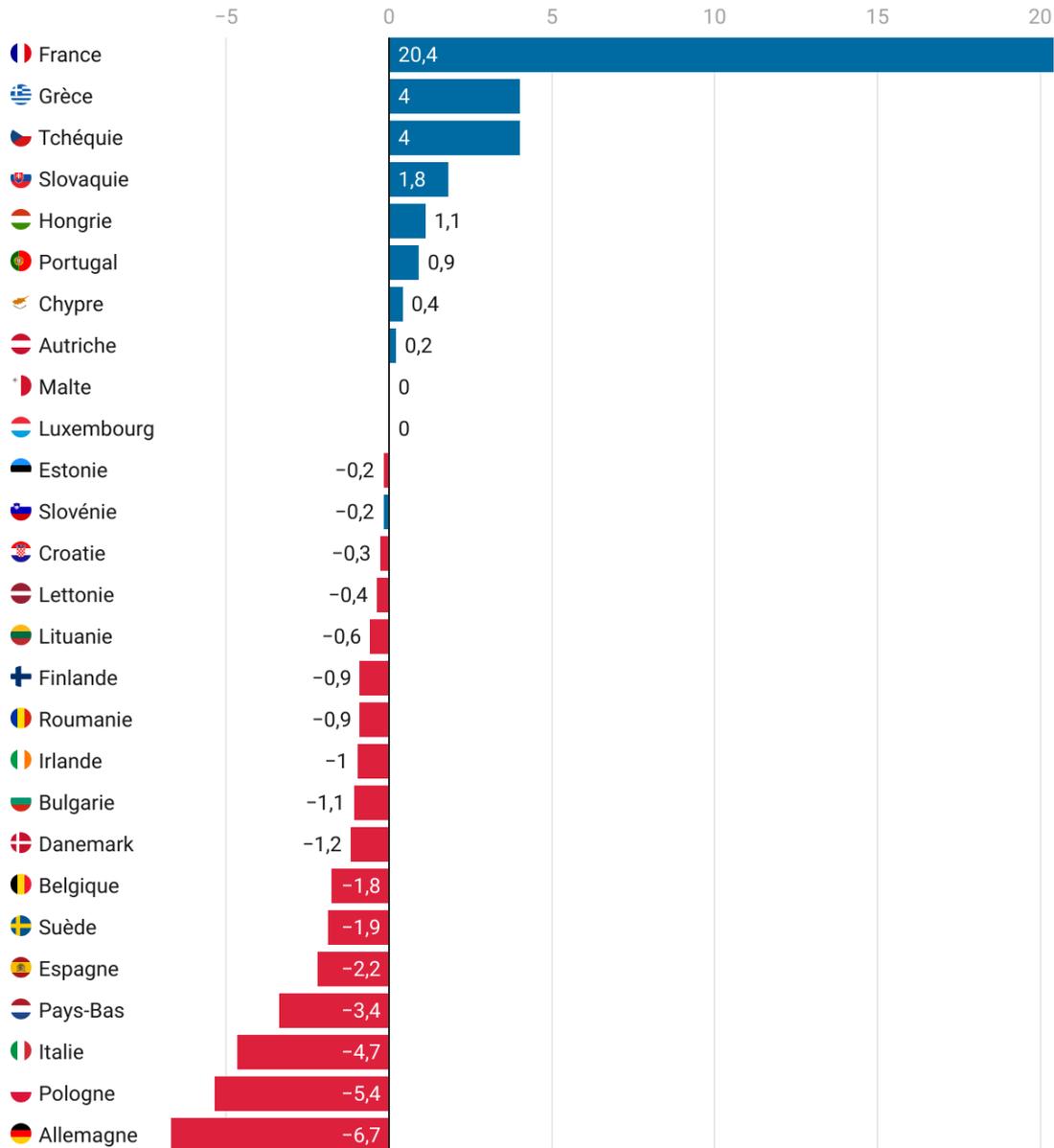
Graphique: Le Grand Continent • Source: Gouvernements

Enfin, la France est à la fois le pays qui compte le plus de communes en Europe (34 956 en 2022, soit 37 % du total), le 3^e plus grand nombre de départements ou équivalent après l'Allemagne et l'Italie (101, contre 401 et 115), et le 2^e plus grand nombre de régions après l'Allemagne (14 contre 16). Rapporté au nombre d'habitants, notre pays a le nombre de collectivités le

plus élevé après la Slovaquie, la Tchéquie, la Grèce et Chypre. Ce grand nombre de parties prenantes rend l'action peu lisible et peu efficiente.

Figure 5 – Nombre de collectivités territoriales à supprimer pour atteindre la moyenne européenne de nombre de collectivités par habitant

En milliers.



Une valeur négative signifie que le pays pourrait créer des collectivités supplémentaires pour converger vers la densité moyenne.

Graphique: Le Grand Continent • Source: DGCL

Ces écarts avec les moyennes européennes pourraient se justifier si elles conduisaient, parallèlement à de résultats économiques meilleurs, à une qualité de service nettement supérieure à celle de nos voisins. Cependant,

les Français font partie des Européens les moins satisfaits de leurs services publics ⁽⁶⁵⁾.

Recommandation principale 29 : Aligner la structure des dépenses publiques, et les nombres d'agents publics, de fonctions gouvernementales, et de collectivités sur les moyennes européennes.

En théorie et pour se ranger dans les moyennes européennes, cela suggère de viser :

- une réduction des dépenses publiques de 8 points de PIB (partie 3.2.) ;
- une réallocation des dépenses publiques des retraites, du logement et de la santé vers la recherche, les transports et l'enseignement ;
- une réduction du nombre d'agents publics d'environ 1,5 million ;
- une réduction du nombre de ministres de 12 ;
- une réduction du nombre des collectivités de 20 385 (essentiellement des communes) ;
- une hausse de la satisfaction des usagers de 7 points, mesurée dans l'Eurobaromètre.

Les recommandations suivantes peuvent contribuer à ce réalignement de la France sur les moyennes européennes.

Impact : Les recommandations 29 et 30 procureraient des gains d'efficience permettant de maintenir la production de services publics inchangée, en diminuant de 10 % les effectifs des agents. 600 000 emplois seraient ainsi susceptibles d'être créés ailleurs : même en supposant une moindre productivité pour ces emplois, cela représenterait un potentiel de hausse de l'activité d'au moins 1 point de PIB. Du côté des finances publiques, un tel effort conduirait à une économie de 10 % de la masse salariale, soit 25 milliards d'euros ou 0,9 point de PIB (hors pensions publiques).

Recommandation 30 : Concentrer la garantie d'emploi à vie sur les missions régaliennes.

Le statut général de la fonction publique demeure fermé et relativement uniforme, malgré la loi de transformation de 2019. En dépit de ces évolutions, le poids des agents contractuels dans la fonction publique française (22 %) reste très en deçà du taux allemand (60 % en 2020), italien (85 %) ou espagnol (47 %).

Sans casser ce statut, une solution pourrait être de le modulariser : comme en Suède dans les années 1970, en Suisse dans les années 1990, au Portugal à partir de 2006, concentrer la garantie d'emploi à vie sur les missions régaliennes ou sensibles, et introduire ailleurs davantage de flexibilité par l'embauche en CDD ou en CDI de droit privé. Ce qui permet, en retour, des

rémunérations et une progression en cohérence avec la performance évaluée, et de remplacer la logique de corps par celle du métier.

Le modèle espagnol peut également servir d'inspiration : la loi de finances publiques y fixe annuellement et pour l'ensemble des administrations le taux de remplacement des contrats d'emploi public arrivés à échéance et le seuil maximal de créations d'emplois publics⁽⁶⁶⁾. De cette manière, 50 % des nouveaux recrutements d'ici 2030 pourraient être effectués en contrat ou sous nouveau statut, contre environ 20 % aujourd'hui.

Recommandation 31 : Réunir des collectivités territoriales et leurs responsabilités.

Sans revenir sur les mérites et les limites des nombreux rapports et travaux traitant de l'organisation territoriale publique, citons parmi les propositions les plus récentes et par degré de radicalité : la clarification des compétences (rapports Woerth), la suppression des départements urbains au profit des métropoles⁽⁶⁷⁾, la fusion des régions et des départements⁽⁶⁸⁾, ou la création de 900 « bassins de vie » à la place de 46 000 structures locales⁽⁶⁹⁾.

L'Europe change. La France, ses gouvernants comme les électeurs, n'ont pas choisi cette voie.

De manière moins radicale, il est également possible d'ouvrir un droit d'expérimentation, en laissant aux territoires la possibilité d'adapter leur fonctionnement collectif aux contextes locaux – et de nommer par exemple des chefs de file institutionnels chargés de piloter l'action publique sur tel ou tel projet.

Impact : Le rapport Ravignon⁽⁷⁰⁾ chiffre à 7,5 milliards d'euros le coût de l'enchevêtrement des compétences. Une amélioration d'au moins 20 % semble raisonnable, ce qui permettrait d'économiser 1,5 milliard d'euros pour les finances publiques – et davantage encore si des vraies réallocations étaient faites, comme le retour au nombre d'agents des collectivités territoriales au niveau des années 2010, soit 100 000 agents de moins pour 4,1 milliards d'euros par an⁽⁷¹⁾. L'effet sur l'activité économique recoupe de son côté celui donné à la recommandation 6.

Recommandation 32 : Piloter le système de santé (aussi) par des chiffres.

La part que la France consacre à la santé se place au troisième rang des pays de l'OCDE. En parallèle, le reste à charge des ménages y est le plus faible des mêmes pays. Le vieillissement démographique devrait encore peser sur ce

système : en 2030, 1 prise en charge sur 3 devrait être consacrée aux aînés, avec des coûts afférents en forte hausse.

Si tout l'organisation de la santé en France ne peut être couverte ici, quelques pistes sont à considérer :

Ajuster les politiques publiques aux statistiques médicales : les bases de données concernant les hospitalisations et les remboursements de l'Assurance Maladie, à l'hôpital comme en ville, sont désormais accessibles. Elles doivent ainsi permettre d'appliquer finement une partie des quelques 20 milliards d'euros de recommandations de la Cour des Comptes⁽²⁾, sur la lutte contre les fraudes, la généralisation des médicaments génériques, la réduction du transport sanitaire, la prise en charge des dialyses, etc. mais aussi d'identifier les cas où le reste à charge pourrait s'approcher de la moyenne européenne (de 9,2 à 14,2 %) par un système de franchise.

Appliquer « l'indice d'efficacité de la dépense publique » : chaque euro alloué doit l'être selon son meilleur impact. Plusieurs politiques peuvent être appliquées à cette fin : le paiement à la capitation (au forfait plutôt qu'à l'acte) proposé aux généralistes baisserait les prescriptions de 30 %, soit 15 milliards d'euros ; la maîtrise de l'organisation interne rendue aux hôpitaux, et la suppression d'une partie des 300 structures à l'activité trop faible et donc plus risquée, permettrait également de redéployer 10 milliards d'euros.

Impact : si les effets attendus d'un tel changement de gouvernance seraient une baisse des dépenses publiques (à qualité de soin inchangée) et une amélioration des services publics de santé (avec un effet sur la productivité), aucun chiffrage précis ne peut être donné en raison du grand nombre de paramètres.

3.2 — Se donner de nouvelles marges de manœuvre

CONSTATS ET CHIFFRES

- **Dette** : 1994 : 14^e pays le moins endetté sur les 15 de l'Union européenne ; 2004 : 5^e pays le plus endetté sur 15 ; 2024 : 3^e pays le plus endetté sur 27.
- **Dépenses publiques** : 57 % du PIB en 2024, 8 points de plus que pour la moyenne des pays de l'Union, 8,5 de plus que dans la zone euro.

- **Seuil de déficit public en deçà duquel le ratio d'endettement cesse d'augmenter : 2,5 %** (en prenant une croissance de 1 %, une inflation de 1,5 %, et une dette initiale de 113 % du PIB).

Après les crises récentes, les dépenses françaises, loin de se normaliser, continuent de croître plus vite que l'activité et les revenus, même hors intérêts de la dette. Une partie importante des dépenses est en effet rigide, gagée par des engagements pluriannuels, des mécanismes d'indexation, ou des facteurs démographiques. Par contraste, les revenus fiscaux s'érodent avec les indexations des barèmes sur l'inflation et le jeu des niches fiscales, conduisant tendanciellement à un creusement du déficit. Et les bonnes surprises sur les recettes, bien que temporaires, ont tôt fait d'être consommées par des hausses pérennes de dépense.

La France n'est ainsi jamais parvenue, au contraire de pays comparables, à stabiliser ses dépenses. Ce « mal français » n'est pas seulement un enjeu budgétaire ou de risque financier : si les Pays-Bas visent une croissance 2 fois plus élevée que la France en 2025, le Portugal 3 fois plus, la Grèce 4 fois et le Danemark 6 fois, c'est *aussi* qu'ils ont baissé leurs dépenses publiques de 5 à 10 points en 15 ans.

Recommandation principale 33 : Inscrire un plafond chiffré des dépenses de l'ensemble des administrations publiques dans la loi de programmation des finances publiques et le rendre contraignant.

Inscrire un plafond chiffré des dépenses publiques dans la loi de programmation des finances publiques, et non plus seulement des limites partielles sur des agrégats restreints (PDE, ONDAM), obligerait les pouvoirs publics à planifier conjointement leurs politiques dans le respect d'une enveloppe prédéfinie – par exemple, un certain pourcentage en dessous de la croissance potentielle. Ce cadre serait consolidé par une règle organique imposant une correction automatique en cas de dépassement.

De nombreux pays ont adopté des règles de dépense de ce type (la Suède et son plafond de dépense, la Suisse et son frein à l'endettement). De cette façon, il peut être espéré une croissance annuelle des dépenses publiques primaires inférieure à celle de la croissance nominale du PIB.

La loi de programmation des dépenses pourrait avoir une portée plus impérative, quand le Parlement peut encore voter aujourd'hui des budgets annuels non conformes aux trajectoires pluriannuelles : ainsi tout projet de loi de finances devrait justifier sa conformité aux plafonds fixés, et le Haut Conseil des finances publiques disposerait d'un pouvoir d'alerte en cas

d'écart. En exécution, des crédits seraient mis en réserve en début d'année afin de garantir le respect du plafond en fin d'exercice, avec possibilité d'annulation en cas de menace de dépassement.

Impact : Une consolidation budgétaire de 1 point de PIB améliore le taux d'intérêt souverain d'environ 20 points de base selon le FMI – ce qui a pour conséquence de faire diminuer la charge d'intérêt et d'améliorer les conditions de financement du secteur privé. Mais le gain des recommandations 33 et 34 est surtout de restaurer la crédibilité budgétaire et de réduire le risque de crise : compte tenu de l'expérience de la crise de la zone euro, les taux d'intérêt français pourraient en effet augmenter d'environ 200 points de base, rendant la dette insoutenable.

Recommandation 34 : Rééquilibrer sans délai et de manière pérenne les comptes de l'État, des régimes sociaux et des collectivités territoriales.

Cet équilibre ne pourra être atteint que par un effort collectif porté comme une priorité politique, doublé d'engagements publics contraignants. Par exemple : de la part du Gouvernement, ne plus acter de dépense nouvelle sans en supprimer d'anciennes ; du Parlement : consacrer deux fois plus de temps dans le calendrier parlementaire à l'analyse des résultats qu'au vote du budget).

Concernant l'effort budgétaire, complémentaire des réformes de structure présentées dans ce document, et sans les reprendre nécessairement à notre compte, plusieurs propositions de rapports récents permettent d'identifier plus de 50 milliards d'euros d'économie (Tableau 1) – soit 1,7 point de PIB permettant de se rapprocher de manière crédible et pérenne de la cible de 3 % de déficit.

Figure 6 – Mesures de redressement des comptes publics

Mesures	Economies (en Md€)
État	
Reconduction du gel du point de la fonction publique, non-versement de la prime GIPA et moratoire sur les avancements et les promotions automatiques de carrière	7,2
Non-remplacement d'1 fonctionnaire d'Etat sur 2 et d'1 fonctionnaire de la fonction publique hospitalière sur 3 (Institut Montaigne, 2024)	1,4
Propositions du Rapport Louwagie et Réda (2023) : référent simplification, suppressions de normes, etc.	1,4
Retour des subventions de l'Etat aux associations à leur niveau de 2017, ajusté de l'inflation	5,7
Collectivités territoriales	
Optimisation les achats (mutualisation, meilleures pratiques, négociation) (IGF, 2025)	5,0
Baisse de 5,5% du nombre d'agents territoriaux comme au début des années 2010 (Cour des Comptes, 2024)	4,1
Baisse de 10% sur 5 ans des dotations de l'Etat (Institut Montaigne, 2024)	5,0
Sphère sociale	
Lutte contre la fraude à l'assurance maladie (Cour des Comptes, 2025)	1,5
Application des bonnes pratiques en matière de prescriptions et actes médicaux (Cour des Comptes, 2025)	2,1
Alignement des pratiques et des dépenses de santé des départements sur ceux qui ont les meilleurs résultats (Cour des Comptes, 2025)	2,8
Refonte du dispositif ALD (IGAS/IGF, 2024)	2,5
Alignement des droits des retraités sur ceux des actifs (taux de CSG, non indexation des pensions de 1 point sur 4 ans)	13,9

Tableau: Le Grand Continent

Dans cette perspective de réduction des dépenses, il est indispensable d'associer les agents. Plusieurs solutions sont envisageables : un objectif d'économies par ministère et administration et une prime d'intéressement versée aux agents quand l'objectif est tenu ; l'intégration de critères d'efficience et de résultats atteints dans l'évaluation annuelle des agents et une part de la rémunération variable des managers, sous condition de maintenir la qualité du service.

Recommandation 35 : Évaluer d'ici 2030 au moins 80 % des normes et appliquer une clause d'extinction à chaque nouveau texte adopté.

À l'inverse du Canada, où les ministères et organismes fédéraux doivent évaluer la totalité de leurs dépenses de programmes selon un cycle quinquennal, ou du Royaume-Uni, où des *Comprehensive Spending Reviews* sont menées tous les 3 à 5 ans pour déterminer les priorités de la dépense publique, la France se distingue par une évaluation des politiques publiques « insuffisante » (Cour des Comptes, 2022).

Notre pays gagnerait à se doter d'une structure d'évaluation disposant d'équipes dédiées à l'examen de la performance des programmes publics, sur le modèle du National Audit Office britannique ou du Conseil du Trésor du Canada. Une telle instance pourrait être placée sous l'autorité du Premier ministre, du Parlement, ou être indépendante avec l'appui de la Cour des comptes et des inspections générales. En parallèle, une réforme du Règlement de l'Assemblée nationale pourrait également utilement obliger à joindre des clauses d'extinction ou de réexamen (« *sunset clause* ») pour les dispositifs créés ou prolongés : en l'absence d'évaluation positive après une période donnée, la norme est automatiquement abandonnée et le financement afférent redéployé. Au moins 80 % des politiques seraient ainsi réévaluées d'ici 2030.

Impact : Le gain de croissance recoupe à terme la recommandation 6.

*

L'Europe change. Des dizaines de pays européens, de la Suède dans les années 1990 au Portugal dans les années 2010, en passant par l'Allemagne au début du siècle et au Danemark de manière répétée, ont tous profondément transformé leurs modèles économiques et sociaux pour les rendre plus efficaces. Se faisant, ils se sont donné les moyens, sans le prévoir, de faire face au mur d'investissements qui se dresse devant l'Europe.

La France, ses gouvernants comme les électeurs, n'ont pas choisi cette voie. Mais parce que chacun y a intérêt, et parce que notre pays ne peut pas se tenir à l'écart d'un consensus européen favorable à la réallocation des ressources en faveur de l'innovation et de la production et, *in fine*, à l'intérêt des Français, nous les pensons prêts à suivre cette nouvelle politique économique. Ces quelques propositions contribuent ainsi, modestement, à mettre un terme à ce contretemps français.

« *Tout est prêt. Les pires conditions matérielles sont excellentes.* »

André Breton

SOURCES

- ① Chaque proposition exprimée ici n'engage pas chacun des auteurs. ↑
- ② Rapport Camdessus 1, « Le sursaut : Vers une nouvelle croissance pour la France », 2004. ↑
- ③ Rapport Pébereau, « Rompre avec la facilité de la dette publique », 2005. ↑
- ④ Rapport Attali 1, « Commission pour la libération de la croissance française », 2008. ↑
- ⑤ Rapport Camdessus 2, « Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques », 2010. ↑
- ⑥ Rapport Attali 2, « Une ambition pour dix ans », 2012 ↑
- ⑦ Rapport Gallois, « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », 2012. ↑
- ⑧ Eurostat, « Government Finance Statistics », 22 avril 2025. ↑
- ⑨ Eurobaromètre, printemps 2024. ↑
- ⑩ Bruno Palier et Yves Surel, « Les 'trois I' et l'analyse de l'État en action », Revue française de science politique, 55(1), 7-32, 2005. ↑
- ⑪ Tristan Loisel et Michaël Sicsic, « La mobilité des individus le long de l'échelle des revenus en France sur la période 2003-2020 », Insee, 2023. ↑
- ⑫ Gaëlle Dabet, Dominique Épiphanie et Elsa Personnaz, « Origine sociale, diplôme et insertion : la force des liens », Céreq, 2024. ↑
- ⑬ Assemblée nationale, Rapport d'information n°4817, 2021. ↑
- ⑭ « Les revenus et le patrimoine des ménages », Insee, 2024. ↑
- ⑮ Carlos Vacas-Soriano, « Évolution des inégalités de revenus et de la classe moyenne dans l'UE », Eurofound, 12 juillet 2024 ↑
- ⑯ « Economic Inequality Seen as Major Challenge Around the World », Pew Research Centre, 9 janvier 2024. ↑
- ⑰ « Analyse de l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale entre 2015 et 2022 », CNLE, 2025. ↑
- ⑱ « Efficacité des politiques éducatives. Sources et hypothèses de calcul », CAE, Focus n°114, 2025. ↑
- ⑲ « Cap sur le capital humain pour renouer avec la croissance de la productivité », CAE, Les notes du conseil d'analyse économique, n° 75, septembre 2022. ↑
- ⑳ « L'immigration qualifiée : un visa pour la croissance », CAE, 2021. ↑
- ㉑ Rexecode, 2023 ↑
- ㉒ Institut Montaigne, 2019 ↑
- ㉓ Pellegrino & Zheng, 2023 ↑
- ㉔ Fipeco, 2024. ↑
- ㉕ Philippe Martin et Alain Trannoy, « Les impôts sur (ou contre) la production », CAE, 2019. ↑
- ㉖ Sénat, « Aides publiques : conclusions de la commission d'enquête », 8 juillet 2025. ↑
- ㉗ « Les aides aux entreprises en France : de quoi parle-t-on ? », Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan, 17 juillet 2025. ↑
- ㉘ France Stratégie, « Comité d'évaluation du plan France relance. Rapport final » 2024 ↑
- ㉙ Comité chargé de définir les principes essentiels du droit du travail, Rapport au Premier ministre, 2016. ↑
- ㉚ Sénat, « La sobriété normative pour renforcer la compétitivité des entreprises », Rapport d'information n° 743 (2022-2023), déposé le 15 juin 2023. ↑
- ㉛ CESE, « The Role of Taxes on Investment to Increase Jobs in the EU – An Assessment of Recent Policy Developments in the Field of Corporate Taxes », 2019. ↑
- ㉜ ZEW, 2024 ↑
- ㉝ Artus ↑
- ㉞ Xavier Jaravel, Marie Curie habite dans le Morbihan. Démocratiser l'innovation, Seuil, 2023. ↑
- ㉟ « Pour une stratégie nationale d'innovation par tous », CAE, 2022 ↑

- 36 Voir ses Observations sur le CNRS en date de 2025. ↑
- 37 Commission internationale présidée par Olivier Blanchard et Jean Tirole, « Les grands défis économiques », juin 2021. ↑
- 38 Clemens Fuest, Daniel Gros, Philipp-Leo Mengel, Giorgio Presidente et Jean Tirole, « EU Innovation Policy : How to Escape the Middle Technology Trap », Working Paper, EconPol, 2024. ↑
- 39 « Cap sur le capital humain pour renouer avec la croissance de la productivité », CAE, Les notes du conseil d'analyse économique, n° 75, septembre 2022. ↑
- 40 Antonin Bergeaud et al., « La recherche publique a-t-elle des retombées positives sur la R&D des entreprises ? Le cas de la politique des LabEx », Institut des politiques publiques, 2013. ↑
- 41 « Palmarès 2024 des brevets », INPI, 2024. ↑
- 42 Trendeo ↑
- 43 Lionel Fontagné, Nadia Rocha, Michele Ruta, Gianluca Santoni, « The Economic Impact of Deepening Trade Agreements », World Bank Economic Review, 2023, 37 (3), pp.366-388. ↑
- 44 Jan Hagemajer et al., « An update on the economic, sustainability and regulatory effects of the trade part of the EU-Mercosur Partnership Agreement », Étude pour le Parlement européen, 2025. ↑
- 45 Panagiotis Pegkas, « The impact of FDI on economic growth in Eurozone countries », The Journal of Economic Asymmetries, Volume 12, Issue 2, 2015, pp. 124-132, 2015. ↑
- 46 Nathaniel G Arnold, Allan Dizioli, Alexandra Fotiou, Jan-Martin Frie, Burcu Hacibedel, Tara Iyer, Huidan Huidan Lin, Malhar S. Nabar, Hui Tong et Frederik G. Toscani, « Lifting Binding Constraints on Growth in Europe : Actionable Priorities to Deepen the Single Market », IMF Working Papers 2025, 113, 2025. ↑
- 47 van den Bergh & Botzen, 2024 ↑
- 48 Rexecode, 2025 ↑
- 49 Rexecode, 2025 ↑
- 50 Christian Gollier, Leçon inaugurale au Collège de France, 2021 ↑
- 51 Olivier Blanchard, Christian Gollier et Jean Tirole, « The Portfolio of Economic Policies Needed to Fight Climate Change », Annual Review of Economics, 2023. ↑
- 52 Xavier Timbeau (dir.), « Les incidences économiques de l'action pour le climat », Rapport thématique, France Stratégie, 2023. ↑
- 53 Christian Gollier, « Épargne de long terme : le cas de l'assurance-vie en France », Revue de la stabilité financière, 2015, avril, n°19, p. 139-147 ↑
- 54 INSEE, 2025 ↑
- 55 DG Trésor, 2025 ↑
- 56 Cour des Comptes, « Situation financière et perspectives du système de retraites », Communication au Premier ministre, février 2025. ↑
- 57 Commission européenne, « 2024 Ageing Report », avril 2024. ↑
- 58 Martin Chopard, Romain Guirriec, Serge Herbillon-Leprince et Arthur Katosky, « Fin 2020, les dispositifs de solidarité représentent 20 % des dépenses de retraite », DREES, 10 avril 2025. ↑
- 59 Olivier Redoulès, « La durée effective du travail en France et en Europe en 2023, et la quantité de travail dans l'économie », Rexecode, 2024. ↑
- 60 Konstantin A. Kholodilin, « Rent control effects through the lens of empirical research : An almost complete review of the literature », Journal of Housing Economics, vol. 63, mars 2024. ↑
- 61 « Réformer les aides personnelles au logement », Rapport IPP n°10, juin 2015. ↑
- 62 Andreas Mense, « The Impact of New Housing Supply on the Distribution of Rents », Journal of Political Economy, vol. 3, n. 1, mars 2025. ↑

- ⑥③ MEDEF, Livre blanc pour le logement, 25 mars 2015. ↑
- ⑥④ France Stratégie, 2018 — et calculs des auteurs ↑
- ⑥⑤ Eurobaromètre, printemps 2024. ↑
- ⑥⑥ Cour des Comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », juin 2017. ↑
- ⑥⑦ Jean Viard, « Pour une politique disruptive du territoire : vers un nouveau pacte territorial national », Fondation Jean Jaurès, 16 mai 2018. ↑
- ⑥⑧ Assemblée nationale, Rapport d'information n°4987 déposé le 2 février 2022. ↑
- ⑥⑨ Jean Coldefy et Jacques Lévy, « Réforme territoriale : pour une démocratie locale à l'échelle des bassins de vie », Institut Terram, avril 2024. ↑
- ⑦⑩ Boris Ravignon et Émile Blaison (dir.), Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions, 29 mai 2024. ↑
- ⑦⑪ Cour des Comptes, Les finances publiques locales 2024, « Fascicule 2 », 2 octobre 2024. ↑
- ⑦⑫ Cour des Comptes, L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Maîtriser sa progression en veillant à la qualité des soins, Note de synthèse, avril 2025. ↑