

Le diagnostic stratégique *France 2025*

France 2025 est un exercice de prospective lancé sous l'égide du Secrétaire d'État à la Prospective à la demande du Président de la République et du Premier ministre. Il présentera une vision stratégique de la France à long terme, à l'instar de ce qui est pratiqué par d'autres pays. L'objectif est d'identifier les tendances structurantes, les évolutions et les ruptures possibles, et de bâtir des scénarios chiffrés. Supervisé par une commission plénière associant partenaires sociaux et parlementaires, l'exercice sera organisé autour de huit groupes de travail qui rendront leurs conclusions en novembre 2008.

Le Président de la République et le Premier ministre ont souhaité que le Secrétaire d'État à la Prospective, à l'Évaluation des politiques publiques et au Développement de l'économie numérique conduise un diagnostic stratégique de la France à l'horizon des quinze prochaines années (*France 2025*). Le Centre d'analyse stratégique est en charge de l'organisation du projet.

Un exercice qui revivifie les exercices d'anticipation et qui est pratiqué par de nombreux pays

France 2025 renoue avec la préoccupation d'éclairer les décisions à moyen terme par des réflexions à long terme, selon une exigence qui avait progressivement émergé dans la planification française à partir des années 1960. Plusieurs exercices menés par le Commissariat général du Plan avaient dressé une vision d'ensemble de la France à l'horizon de dix ou quinze ans (cf. encadré).

Le Commissariat général du Plan

- 1964 : *Réflexions pour 1985*, préparation du V^e plan (1966-1970). Une commission présidée par Pierre Guillaumat débouche sur la rédaction d'un rapport sur la France à l'horizon 1985. La démarche prospective adoptée, précisée par Pierre Massé dans l'avant-propos, consiste à « extraire du champ des possibles quelques figures de l'avenir » qui soient simultanément « intelligibles pour l'esprit et utiles pour l'action ». Ces figures de l'avenir sont « un composé de probable et de souhaitable » : « il s'agit moins de deviner hasardeusement le premier, que de préparer efficacement le second ».
 - 1972 : *1985, la France face au choc du futur*, préparation du VI^e Plan (1971-1976). Le Groupe d'études prospectives du CGP est chargé de réfléchir à ce que pourraient être, au cours des quinze prochaines années, les chances, les risques et les contraintes du développement de notre pays, et les implications quant aux politiques à mener.
 - 1986 : *Faire gagner la France*, préparation du IX^e plan. Le document définit les quinze questions clés qui seront posées à la société française dans les quinze années à venir, avec 1) des projections et variantes macro-économiques, 2) des analyses plus sociologiques mettant en évidence les ruptures auxquelles risque d'être confrontée la société française (financement de la protection sociale, dualisation), 3) des recommandations d'action structurelle (formation, organisation du travail et de la recherche) pour stimuler la compétitivité française.
 - 1990 : *Entrer dans le XXI^e siècle, essai sur l'avenir de l'identité française*, X^e plan (1989-1992). Plusieurs questions étaient posées : Faut-il avoir peur de l'an 2000 ? Que voudra dire être Français dans l'Europe de l'an 2000 ?
- Depuis l'abandon de la planification en 1993, aucun exercice d'élaboration d'une stratégie à long terme n'a été mené, alors même que la Commission « État, administration et services publics de l'an 2000 » (1993), réunie dans le cadre de la préparation du XI^e plan et présidée par Christian Blanc, appelait à une conception renouvelée de l'État, présenté comme « stratège » car doté d'une vision à long terme, capable de fournir un cadre de cohérence aux acteurs économiques et un sens à l'action publique.

Si, depuis les années 1970, l'État est devenu plus « garant que gérant », il conserve néanmoins, selon des modalités diverses, un rôle important d'orientation qui nécessite une anticipation de l'avenir. L'abandon progressif des plans globaux et des grands programmes a toutefois conduit à une diversification du champ d'analyse de la prospective publique.

À titre emblématique, on peut évoquer l'essor des *foresights* technologiques. Dans un premier temps, il s'agissait essentiellement de détecter les tendances en cours dans le monde de la recherche. Par la suite, l'anticipation des rapports entre invention technique et innovation sociale ainsi que la prise en compte des freins économiques et sociaux se sont trouvées intégrées à ces analyses. Les *foresights* sont des exercices de prospective scientifiques et technologiques, menés sur une période assez longue (plus d'un an) et mobilisant de nombreux acteurs. « Ils associent raisonnement prospectif, participation sociale et aide à la décision. Plusieurs pays conduisent aujourd'hui des *foresights* sur une base permanente et institutionnalisée. C'est le cas des Pays-Bas depuis 1993, du Royaume-Uni depuis 1994 et de la Suède depuis 1998 »¹. Le premier *foresight* suédois avait retenu un horizon temporel de 10-15 ans, les travaux étaient fondés sur des études Delphi (recueil et traitement d'avis d'experts), une analyse des technologies critiques et la construction de scénarios.

Si le champ de la prospective stratégique publique s'est diversifié en Europe, on observe néanmoins, depuis les années 1990, le développement d'exercices intégrés débouchant, à la demande des décideurs publics, sur des visions stratégiques plus globales.

L'exemple britannique : un exercice régulier réalisé par les services du Premier ministre

L'arrivée au pouvoir de Tony Blair a été marquée par la création de *Strategy Units* (SU) au sein du *Cabinet Office* et de plusieurs départements ministériels (Affaires étrangères, Défense, Finances, etc.). Régulièrement, la SU du Premier ministre produit un rapport sur les priorités stratégiques futures pour le pays. Publié en novembre 2006, le document intitulé *Strategy Priorities for the UK: the Policy Review* comportait trois volets : 1) une analyse des progrès réalisés depuis 1997 (économie, social, éducation, santé, sécurité, environnement, etc.) ; 2) une lecture des tendances, des incertitudes et des enjeux associés de la prochaine décennie (les évolutions démographiques, avec leurs implications socio-économiques, la mondialisation économique et ses conséquences, les changements technologiques et l'innovation, les tendances et ruptures environnementales) ; 3) la formulation des options stratégiques possibles et la définition des priorités en matière de politiques publiques. Dans sa dernière livraison – *Future Strategic Challenges for Britain*, février 2008 –, la SU du Premier ministre britannique offre une revue approfondie des défis à long terme pour la Grande-Bretagne couvrant plusieurs domaines : mondialisation, prospérité économique, mobilité sociale, vieillissement et diversité de la population, vie familiale et communautés, crime et sécurité publique, changement climatique, modernisation et renouvellement de la constitution et des institutions démocratiques. L'horizon temporel retenu est de 10-15 ans (mais certaines projections, notamment démographiques, vont bien au-delà). Enfin, le rapport présente, pour chacune des dimensions retenues, une analyse des tendances, du « positionnement » de la Grande-Bretagne et des opportunités possibles.

L'exemple danois : un exercice ad hoc à forte implication gouvernementale

Afin de préparer son pays aux défis de la mondialisation, le Premier ministre danois Anders Fogh Rasmussen a mis en place, entre avril 2005 et mars 2006, un Conseil de la mondialisation. Ce conseil, qu'il présidait, était composé de 26 membres : 4 ministres (Économie, Finances, Recherche-Technologie et Développement, Éducation) et 21 représentants de haut niveau issus des syndicats, d'organisations industrielles, d'entreprises et du monde de l'éducation et de la recherche, conformément à la tradition danoise de dialogue et de coopération entre les divers groupes composant la société. Sur une année, le Conseil de la mondialisation, appuyé par un secrétariat dépendant des services du Premier ministre (dirigé par une économiste, Agnete Gersing), s'est réuni quatorze fois pendant deux jours, en présence du Premier ministre. Le gouvernement a souhaité inscrire cet exercice de prospective stratégique dans un processus ouvert, garantissant un large débat public. Les réunions du Conseil de la mondialisation ont fait intervenir 48 experts, dont 10 étrangers, et une centaine de participants occasionnels. La documentation ayant nourri les réunions du Conseil a été mise, au préalable, à disposition de la presse et du grand public par l'intermédiaire d'un site Internet créé à cet effet. Plus de 100 représentants d'organisations ont été invités à participer aux réunions, toujours conclues par une conférence de presse. Les travaux du Conseil de la mondialisation ont permis d'orienter le gouvernement dans l'élaboration de sa stratégie face à l'économie globalisée. Publiée en mai 2006, cette stratégie, focalisée sur l'économie de la connaissance, la formation,

¹ *Les Notes d'Aleph*, Commissariat général du Plan, n° 25, 12 janvier 2005.

la recherche, une société innovante et l'entrepreneuriat, a été complétée par une série de réformes dans le domaine de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la protection sociale, destinées à assurer la soutenabilité de l'État-providence et à contribuer au financement de la stratégie de mondialisation.

L'exemple coréen : une vision stratégique à long terme

En août 2006, le gouvernement coréen a présenté le projet *Vision 2030: A Hopeful Nation in Harmony*. Ce dernier expose une stratégie globale de long terme visant à faire de la Corée un pays réellement avancé. Il aborde les défis cruciaux pour l'avenir du pays (vieillesse rapide de la population) et préconise l'instauration d'un cercle vertueux reposant sur l'interaction entre la croissance économique et le bien-être social. Cette vision à 25 ans constitue le premier exercice d'élaboration d'une stratégie nationale, globale (embrassant les dimensions politique, économique, sociale et culturelle), à long terme (prenant en compte le bien-être des générations futures) et partagée (reposant sur un consensus national). Pilotée par le *Korean Institut Development (think tank)* semi-gouvernemental créé en 1971, l'élaboration de ce projet s'est déployée sur deux années. Il a fait l'objet de plusieurs rapports intermédiaires coproduits par des experts gouvernementaux et privés, débattus dans le cadre de forums de discussions.

Les préconisations stratégiques portent sur cinq domaines (la croissance, les ressources humaines, la protection sociale, le capital social, la mondialisation), suivant une trajectoire de développement en trois étapes : la première, qui s'achèvera en 2010, consistera en une réforme des systèmes économiques et sociaux et en des investissements dans les infrastructures de base ; la deuxième, qui s'étalera de 2010 à 2020, verra une croissance soutenue, assortie de filets de sécurité ; la troisième, prévue de 2020 à 2030, doit être marquée par l'émergence de la Corée dans le concert des pays politiquement, économiquement, socialement et culturellement développés.

France 2025 : les axes de la réflexion et l'organisation retenus

France 2025 va permettre de conduire un diagnostic stratégique sur le long terme, qui intègre les différents champs d'exercice des politiques publiques de manière à proposer différents scénarios.

Le rapport final analysera les tendances, les ruptures possibles, les hypothèses d'évolution d'un ensemble de variables clés, et présentera des scénarios chiffrés. Achievé à la fin de l'année 2008, il décrira les principaux enjeux socio-économiques auxquels la France devra faire face et tentera d'en préciser les impacts possibles.

Le calendrier

L'exercice se déroule en plusieurs temps.

Une première phase préparatoire, débutée à l'automne 2007, a permis de réaliser un rapport analytique² traduisant, notamment sous forme chiffrée, les grandes tendances sur un ensemble de variables clés, tant économiques que sociales, technologiques et culturelles. Cette « mise de jeu », préparée par le Centre d'analyse stratégique et son service international, le CEPII (Centre d'études prospectives d'informations internationales), en lien avec les administrations et les cellules de prospective des ministères, a vocation à être débattue et amendée. Elle permet de raccourcir l'étape de diagnostic et de se concentrer sur une vision prospective de l'avenir. Un rapport réalisé par le Conseil d'analyse économique³ décrit, par grands domaines, un ensemble de tendances et de questions clés mises en relief par différents rapports récents. Le Conseil d'analyse de la société a également apporté sa contribution.

La phase essentielle se déroulera entre avril et octobre 2008. Elle reposera sur les **huit groupes de travail** composés d'experts, de représentants des entreprises et de la vie associative, des partenaires sociaux et des administrations, chargés d'approfondir les différentes parties du rapport analytique, d'élaborer des scénarios et d'identifier des leviers d'action publique.

Une commission plénière, où siègeront notamment des représentants du Parlement et des partenaires sociaux, validera les grandes orientations de travail des groupes et du rapport.

² Ce rapport analytique est téléchargeable à l'adresse suivante :

http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=809

³ http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/CAE_Prospective2025-avril_3.pdf

Huit grands thèmes de réflexion et leurs interdépendances

La constitution de groupes de travail permet de structurer la réflexion autour de thématiques importantes pour l'avenir de notre pays. **Huit grands thèmes structureront ainsi l'approche** : mondialisation ; production ; création, enseignement, recherche ; vivre ensemble ; risques et protection ; ressources rares ; État et services publics ; technologie et vie quotidienne.

Pour autant, cette partition n'est pas si stricte qu'une même thématique ne puisse être traitée dans plusieurs groupes sous des angles différents. L'éducation sera, par exemple, envisagée dans le groupe « Vivre ensemble », notamment sous l'angle de sa fonction intégratrice. Elle le sera également dans le groupe « Création », par le biais des besoins en matière de connaissance. Elle le sera, enfin, au sein du groupe « Production », qui se penchera sur le rôle du système éducatif et de formation vis-à-vis du marché du travail. Ces différentes réflexions devront, à terme, s'intégrer dans un plus vaste scénario quantifié.

Chaque groupe identifiera des tendances lourdes, des changements possibles, bâtira des scénarios chiffrés sur une série de variables pertinentes (le rapport analytique d'avril 2008 présente une première liste de variables qui sera complétée ou amendée). Il évoquera des pistes d'actions pour l'État et des marges de manœuvre, répondra à des questions particulières en rapport avec le thème traité (voir ci-dessous).

Pour favoriser la synthèse finale des travaux, chaque groupe devra, en outre, prendre en compte l'impact des grandes tendances identifiées (vieillesse, dématérialisation, mondialisation, changement climatique) et les facteurs institutionnels décisifs (niveau d'intervention pertinent, lieu de production des normes, etc.).

Les huit axes retenus par rapport à l'état des lieux d'avril 2008 constituent un cadrage assez large des problématiques des groupes, étudiées au sein de la commission plénière.

Un exemple : le groupe « Production et travail »

L'évolution des modèles de consommation agit sur l'organisation de la production : elle incite par exemple à la différenciation, à la fragmentation, à la mise en réseau des entreprises.

On note donc à la fois une modification de la consommation en France et dans les pays développés (recul des dépenses traditionnelles au profit de services, le poste « communication, loisirs, culture » ayant vu sa part augmenter de plus de 30 % en 40 ans) et un potentiel de marché estimé à plus de 2 000 milliards d'euros pour les **nouvelles classes moyennes des grands pays émergents**.

L'intensification de la concurrence et l'innovation modifient également les trajectoires d'entreprises :

- la mobilité des capitaux accroît les possibilités de fragmentation de la chaîne de valeur ;
- la montée en gamme des grands pays émergents bouleverse la division internationale du travail ;
- la technologie et la connaissance sont les moteurs essentiels de la compétitivité de long terme ;
- **les secteurs économiques se renouvellent notamment par hybridation** ; des différenciations fines en termes de « fonctions » apparaissent ;
- **les secteurs de pointe se développent concomitamment à des activités et métiers de faible qualification** : entre 2005 et 2015, les effectifs de cadres devraient augmenter de 653 000 emplois et dans le domaine des services aux particuliers 1 193 000 postes seront à pourvoir.

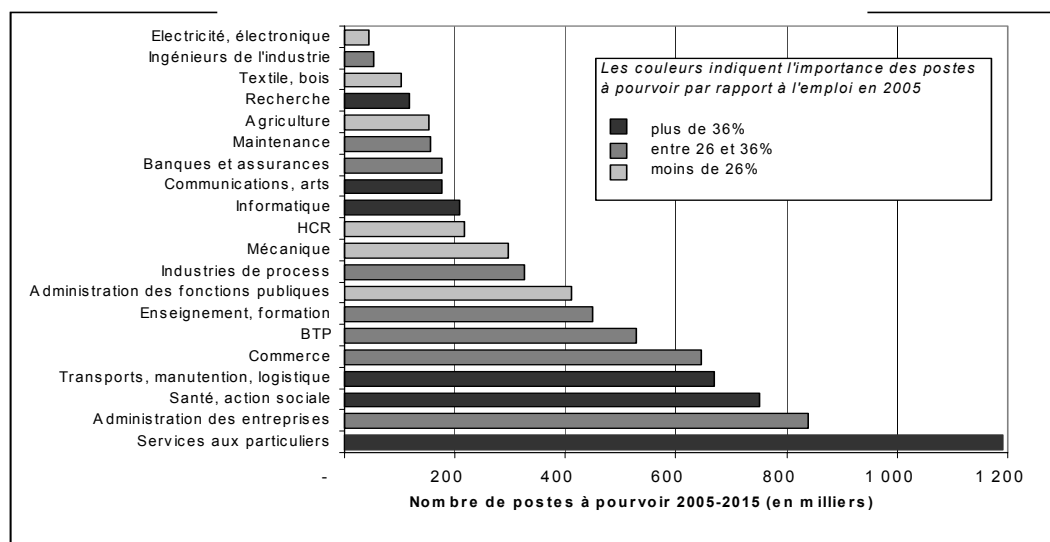
Ces tendances placent les entreprises et les pouvoirs publics face à des **dilemmes**, notamment :

- sur **le plan organisationnel**, les entreprises doivent associer les atouts de la petite taille (flexibilité, réactivité) et les avantages de la grande dimension (synergies de coût, gamme de produits et de clientèle) ;
- sur **le plan des compétences**, elles doivent combiner une spécialisation poussée et la maîtrise de savoir-faire hétérogènes ;
- sur **le plan de l'emploi**, se pose la question du développement des secteurs dits « non délocalisables ». Ce développement doit-il être conçu en autonomie ou en interdépendance avec celui des secteurs exposés à la concurrence internationale ?

La place du travail se modifie sous l'effet d'évolutions sociologiques, culturelles et économiques. Plusieurs scénarios d'optimisation de la productivité et de l'emploi pourraient se dessiner. Ils reposent sur l'analyse d'une évolution multifactorielle :

- les grandes mutations influençant la localisation des activités, l'évolution sectorielle de la France et l'organisation du travail ;

- l'adaptation du système productif aux mutations : flexibilité, régulation du marché du travail, dialogue social, partage de la valeur ajoutée ;
- le financement et le contrôle des entreprises ;
- la formation de la main-d'œuvre initiale et continue ;
- l'organisation de la concurrence.

Extrait du rapport**Les postes à pourvoir par domaine professionnel**

Lecture : entre 2005 et 2015, 1 193 000 emplois seront à pourvoir dans le domaine des services aux particuliers. Cela représente 38 % de l'emploi de 2005.

Note : les postes à pourvoir correspondent à la somme des créations nettes d'emplois et des postes à renouveler du fait du départ de leur titulaire en fin de carrière.

Les domaines professionnels regroupent des métiers ou des fonctions. Il ne s'agit pas de secteurs.

Le bouclage : une valeur ajoutée de l'exercice

Pour définir un scénario global cohérent, il faut tenir compte des interdépendances entre les variables examinées. Ces interdépendances varient en fonction d'un certain nombre de critères :

- les valeurs hautes (resp. basses) ne sont pas toutes compatibles entre elles ;
- certaines variables sont considérées dans un groupe comme exogènes, soit parce qu'elles sont hors champ du modèle (évolution des préférences des consommateurs, nouvelles technologies par exemple), soit parce que leur évolution est largement indépendante de l'environnement économique, sauf à considérer un horizon très long ; c'est par exemple le cas des structures démographiques ;
- d'autres sont des variables de résultat (par exemple la croissance ou le chômage), qui dépendent de l'évolution des autres paramètres ;
- les finances publiques apparaissent dans ce cadre comme un élément à la fois exogène, reflet de mesures délibérées, et endogène, notamment lorsqu'il s'agit d'appréhender la dynamique comptable ;
- enfin, certains chocs ont des répercussions ou des sous-jacents qui dépassent largement le champ purement économique.

À titre indicatif du travail qui sera mené plus avant par les groupes, sont rappelées ici quelques dépendances significatives entre variables :

- scénarios de croissance mondiale : des liens doivent être établis entre les approches macro-économiques classiques, la prise en compte de la lutte contre le changement climatique et les éléments de contexte géopolitique. Il faut également tenir compte des tensions potentielles sur les marchés des matières premières non énergétiques sur les hypothèses d'évolution macro-économiques ;
- consommation : son évolution dépend entre autres de facteurs sociodémographiques, des finances publiques (demande adressée aux entreprises par les administrations) et des changements de mode de financement des systèmes de santé (part de la santé dans les consommations des ménages) ;

- emploi et productivité : plusieurs trajectoires possibles lient les taux d'emploi, les formes de travail, la durée du travail et la productivité. À long terme, la productivité constitue un élément décisif de la croissance. Mais dans une économie partant d'un marché du travail déséquilibré, les modalités d'activation de la main-d'œuvre (secteurs, qualification, organisation du travail) exercent une influence forte sur le lien croissance/emploi.

* * *

Au total, ce travail visera à décrire « l'ensemble des possibles », de façon à éclairer le débat public sur les enjeux auxquels notre pays sera confronté dans les années qui viennent.

> *Vanessa Wisnia-Weill, chef de projet France 2025 et
Nathalie Bassaler, chef du Service Veille, Prospective, International*

Directeur de la publication :
René Sève, directeur général

Directrice éditoriale de La Note de veille :
Nathalie Bassaler, chef du Service Veille,
Prospective, International

Rédacteur en chef de La Note de veille :
Jérôme Tournadre-Plancq, chargé
de mission au Département Institutions
et Société

Pour consulter les archives
de La Note de Veille
en version électronique :
[http://www.strategie.gouv.fr/
rubrique.php3?id_rubrique=12](http://www.strategie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=12)

Centre d'analyse stratégique
18, rue de Martignac
75700 Paris cedex 07
Téléphone 01 42 75 61 00
Site Internet :
www.strategie.gouv.fr

