

ÉDITORIAL

*Comment gagner ce fameux point de croissance ? En relevant la croissance potentielle, déterminée avant tout par les conditions de l'offre, et en faisant en sorte que la croissance effective suive le mouvement.*

*Le rapport est consacré à ce défi de la croissance potentielle et aux réformes structurelles indispensables pour réaliser un tel objectif. Les travaux empiriques et les comparaisons internationales montrent que si la France jouit d'un niveau élevé de productivité du travail, elle perd du terrain du fait d'une mobilisation insuffisante du travail, de rigidités excessives sur le marché du travail et sur les marchés de biens et services, et d'investissements trop modestes dans l'enseignement supérieur et la recherche.*

*Il faut concevoir l'ensemble comme un paquet, même si la mise en œuvre débouche sur des mesures simultanées ou séquentielles selon les cas.*

**Christian de Boissieu**

**n° 6/2007**

NOVEMBRE 2007

## Les leviers de la croissance française

Rapport de Philippe Aghion, Gilbert Cette, Élie Cohen et Jean Pisani-Ferry

*L'économie française peut-elle faire durablement mieux que 2 % de croissance ? C'est la question à laquelle s'attachent à répondre Philippe Aghion, Gilbert Cette, Élie Cohen et Jean Pisani-Ferry. En matière de croissance – et de retour au plein emploi – la France est en retard par rapport à bon nombre de ses voisins. Une augmentation du potentiel de la croissance française aurait comme conséquence une plus forte progression du niveau de vie économique moyen et faciliterait le financement de notre système de solidarité sociale, qui pourrait sinon se voir très fortement menacé. Ainsi, ce rapport évalue les conditions et le réalisme d'une augmentation durable de la croissance française et contribue à une meilleure connaissance de ses déterminants, des enseignements des réussites passées ou étrangères et des leviers qu'il conviendrait de mobiliser en France.*

*Ce rapport a été discuté en présence du Premier ministre le 13 septembre 2007. Cette lettre, publiée sous la responsabilité de la cellule permanente, reprend les principales conclusions tirées par les auteurs.*

### Une croissance insuffisante

Le premier constat de ce rapport est que la France croît moins vite que beaucoup de ses voisins : sur la période 2000-2006, le taux de croissance français s'élève à 1,9 % en moyenne contre 2,5 % pour les pays scandinaves et 2,8 % pour les pays anglo-saxons. Et il est prévu que cette tendance perdure puisque la croissance potentielle spontanée de l'économie française – compte tenu des projections démographiques, de l'évolution de la population active et sous l'hypothèse prudente de maintien de la tendance de croissance de la productivité globale des facteurs (PGF) – est actuellement évaluée par la Direction générale du trésor et de la politique économique aux alentours de 2 % l'an d'ici 2020. Ce faible potentiel de croissance ne semble pas être imputable à un déficit de la demande interne mais relève plutôt d'un problème d'offre, comme le suggère la contribution négative du commerce extérieur à la croissance française.

Non seulement la France témoigne d'un « retard de croissance », mais les pers-

pectives de croissance apparaissent insuffisantes pour dégager des marges de progression du pouvoir d'achat des revenus nets satisfaisantes : avec 2 % de croissance l'an prévus, des tensions sur le partage du revenu seront inévitables. Ces dernières ont trait, d'une part, au financement des retraites, et ce malgré l'amélioration des perspectives démographiques : dans l'hypothèse d'une stabilité du taux de chômage, de l'âge de cessation d'activité, de la durée de cotisation et du ratio de la pension moyenne nette au salaire moyen net, le déficit des régimes de retraites devrait atteindre 2,3 % de PIB. D'autre part, les tensions sur le financement du système public de santé vont s'accroître puisque les dépenses de santé augmentent plus vite que le PIB, en raison d'une composante autonome (augmentation de l'ordre de 1,7 % par an) ainsi que du vieillissement de la population. Compte tenu de ces éléments, les projections de croissance potentielle ne permettront qu'une progression annuelle du pouvoir d'achat du salaire net inférieure à 1 %, sans compter que l'augmentation

des prélèvements (de l'ordre de 5 points de PIB) nécessaire au financement des dépenses supplémentaires de retraite et de santé pourrait affecter la croissance potentielle elle-même. En outre, le rétablissement de la compétitivité-prix française, dégradée depuis 2002 par la dynamique des coûts salariaux, réduirait la marge de progression du pouvoir d'achat du salaire net à ½ point par an.

## Augmenter la croissance potentielle

La comparaison de la situation française avec celle de trois groupes de pays de référence, représentatifs de choix sociaux et institutionnels contrastés – pays « anglo-saxons » (États-Unis, Canada et Royaume-Uni), pays « scandinaves » (Danemark, Finlande et Suède), pays « rhénans » (Allemagne, Belgique et Pays-Bas) – suggère un important potentiel de rattrapage dont les deux sources identifiées sont la mobilisation des ressources en main d'œuvre (à court-moyen terme) et l'accroissement de la PGF (à moyen-long terme) :

- concernant la première source, l'écart négatif d'*input* en travail (heures annuelles ouvrées par tête), partiellement compensé par une productivité horaire plus élevée, explique un écart de revenu par tête de plus de 10 % par rapport aux pays anglo-saxons et de presque 5 % par rapport aux pays scandinaves – l'écart par rapport au pays rhénan n'étant pas significatif. Si la France bénéficie d'une productivité élevée, c'est en grande partie dû à une faible durée du travail et à un faible taux d'emploi, ce dernier concernant en particulier les jeunes et les seniors. Aussi, il importe pour la France d'augmenter à la fois la mobilisation de sa main d'œuvre en âge de travailler et la productivité. Si l'on suppose qu'en quinze ans la France rattrape progressivement son écart d'*input* en travail par rapport aux pays scandinaves, alors la croissance du PIB par

tête serait relevée de 0,6 point par an pour atteindre 2,5 % en moyenne ;

- l'augmentation de la PGF est le facteur de croissance le plus important pour le long terme. Encore faut-il en identifier les déterminants. Un exercice économétrique à partir d'un panel annuel de dix-sept pays de l'OCDE sur la période 1985-2003 permet d'expliquer la croissance de la PGF par une série de variables explicatives, et ce en interaction avec le degré de développement technologique. Parmi les nombreux facteurs potentiels de croissance de la PGF considérés, seuls apparaissent comme ayant un effet direct significatif et durable, pour un pays proche de la frontière technologique comme la France :

- l'investissement en éducation supérieure ;
- l'interaction entre libéralisation du marché des produits et celle du marché du travail ;
- la variation de la durée du travail, du taux d'emploi et du taux d'utilisation des capacités de production.

Autrement dit, des variables comme l'état des finances publiques, les conditions financières (taux courts et longs), l'investissement en recherche et développement ou la part des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans le PIB apparaissent non significatives. Pour la R&D et les TIC, cette non-significativité s'explique par le fait que ces variables, et donc leurs effets, paraissent pris en compte par les variables de rigidités sur les marchés du travail et des produits.

Ces résultats servent à identifier des leviers d'augmentation de la croissance française. Rattraper les pays anglo-saxons ou scandinaves en flexibilisant à la fois les marchés des biens et du travail et en investissant ½ à ¾ de point de PIB supplémentaire dans l'enseignement supérieur permettrait de gagner, en cinq à dix ans, le ½ à un point de croissance supplémentaire qui manque à la France pour viabiliser son

système social tout en contribuant à élever le PIB par habitant. Une plus forte mobilisation de la main d'œuvre, induisant des gains de croissance à court et moyen termes, apparaît alors complémentaire par rapport à ces autres réformes. Au total, l'augmentation initiale nécessaire de notre déficit public, entièrement ciblée sur l'investissement à long terme que constituent le financement et la mise en œuvre des réformes structurelles, se résorberait ensuite progressivement, à horizon de 5 à 10 ans, avec les gains de croissance obtenus.

## Quelles réformes ?

À partir de ces éléments, un scénario chiffré d'un programme de réformes aboutissant à rattraper la moyenne des trois pays scandinaves retenus comme référence est établi. Un tel rattrapage, s'effectuant sur quinze ans pour la mobilisation de la population en âge de travailler, en dix ans pour le flux de diplômés du supérieur dans la population âgée de 25 à 35 ans et en 5 ans pour le niveau des rigidités sur les marchés des biens et du travail, permettrait de porter la croissance potentielle à 2,7 % sur 2008-2012, 2,8 % sur 2012-2022 et 2,6 % au-delà. Ces gains non négligeables de croissance potentielle sont essentiellement obtenus par la plus forte mobilisation de la population en âge de travailler en début de période, puis uniquement par l'effet des réformes des marchés du travail et des produits et de l'enseignement supérieur.

Concrètement, il s'agit de mettre en œuvre quatre types de réformes.

### Agir sur le volume de travail

Côté offre de travail, la situation française est singulière au regard de l'ampleur du sous-emploi. Quatre leviers sont identifiés pour augmenter le volume de travail :

- agir sur la durée du travail en simplifiant le droit du travail concernant les durées

maximales et le traitement des heures supplémentaires, avec deux voies possibles : se limiter au droit européen en la matière ou développer le droit conventionnel dérogatoire ;

- stimuler le taux d'emploi des jeunes en facilitant le cumul études et emploi à temps partiel. Il s'agirait d'exonérer ces emplois de cotisations retraites salariés et employeurs, voire de toutes cotisations sociales si les jeunes peuvent bénéficier de la sécurité sociale étudiante ;

- stimuler le taux d'activité des seniors en supprimant les dispositifs désincitatifs tels que les dépenses de recherche d'emploi, les limites au cumul de pensions de retraite avec des revenus d'activité, l'asymétrie entre le taux de surcote de 3 % et le taux de décote de 5 %, et l'âge maximal d'activité salariée ;

- augmenter l'offre de travail des peu qualifiés en supprimant certaines trappes à inactivité concernant notamment les parents non qualifiés de jeunes enfants. Il s'agirait notamment d'éliminer les contradictions onéreuses qui existent entre certaines politiques familiales, comme le complément de libre choix d'activité (CLCA), et des politiques de l'emploi, comme la prime pour l'emploi (PPE), par exemple en transférant sur le budget de la PPE celui du CLCA, ainsi qu'instituer et développer le revenu de solidarité active (RSA).

### Améliorer le fonctionnement du marché du travail

Les auteurs préconisent de mettre en place les institutions et les conventions qui favorisent la recherche d'appariements efficaces et encouragent l'investissement en capital humain. Les réformes concerneraient particulièrement deux champs :

- l'indemnisation et le placement des chômeurs pour passer d'une protection des postes à une protection des personnes. À cet égard, la fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC

permettrait d'atteindre le ratio de 1 conseiller pour 50 chômeurs (contre 1 pour 140 actuellement) et d'éliminer les redondances comme les coûts de transaction, dégageant ainsi des ressources pour également réformer les systèmes d'indemnisation des chômeurs et de formation professionnelle. Cette amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi appelle aussi un bon dosage de conditionnalité des allocations ;

- le contrat de travail, non pas pour instaurer un contrat unique qui serait source de conflictualité accrue liée à la judiciarisation de la séparation des co-contractants, mais pour améliorer les conditions de rupture du contrat de travail. Il s'agit de permettre, d'une part, aux partenaires sociaux de déroger, via des accords collectifs majoritaires, à certaines dispositions du code du travail et, d'autre part, une séparation à l'amiable sans priver le salarié de l'accès aux prestations chômage.

#### Stimuler la concurrence sur le marché des biens

En France, la rigueur de la réglementation sur le marché des produits telle que mesurée par l'OCDE reste au-dessus de la moyenne et au-dessus des trois groupes de pays de référence. En outre, les réformes sur le marché du travail seront plus efficaces si elles sont associées à certaines réformes sur le marché des produits :

- pour libéraliser le secteur du commerce et de la distribution, il conviendrait : d'abroger les lois Royer et Raffarin (en indemnisant ponctuellement les petits commerçants) et de permettre une plus grande liberté d'implantation de surfaces commerciales ; de supprimer l'interdiction de revente à perte ; et d'interdire la discrimination dans les négociations commerciales ;
- l'ouverture des barrières à l'entrée des professions fermées (taxis, notaires, vétérinaires, pharmaciens...) doit se faire progressivement ;

- la réforme du financement des PME, qui permettrait de renouveler le tissu des entreprises et ainsi des gains d'efficacité sources de croissance de la PGF, passe par l'institution d'une *Small Business Administration* et de guichets uniques de formalités, une fiscalité adaptée (remplacer l'impôt de solidarité sur la fortune, ISF, par un impôt sur les revenus de la fortune, IRF), des aides spécifiques en fonds propres (améliorer le dispositif du *Small Business Investment Companies*) et une réforme du régime des faillites pour qu'il soit moins défavorable aux créanciers autres que l'État ;

- accélérer la libéralisation des réseaux permettrait d'intensifier les gains d'efficacité et de développer la demande. Concernant la désintégration verticale et l'entrée de nouveaux concurrents du secteur de l'énergie, il convient de s'orienter vers la constitution d'un opérateur de système indépendant détenteur du réseau, contrôlé par l'opérateur historique mais régulé quant à ses prix et sa rentabilité par le régulateur du secteur. Aussi, mettre en place les conditions qui rendent viable l'entrée de nouveaux concurrents dans les secteurs des télécoms et de l'électricité stimulerait la concurrence.

#### Revaloriser et réformer l'enseignement supérieur et la recherche

L'effort de recherche a décliné en France en poids relatif et la performance de notre système universitaire est mauvaise par rapport aux autres pays européens. Pour améliorer cette performance, les expériences étrangères et les études économiques suggèrent de :

- réformer la gouvernance des universités et leur accorder une réelle autonomie qui inclut la politique de recherche et le recrutement ;
- soumettre les présidents d'universités à des *checks and balances* académiques ;
- accorder aux universités les plus performantes des moyens

supplémentaires distribués sur la base d'évaluations indépendantes des performances de recherche et d'emploi des étudiants ;

- revoir le statut des enseignants chercheurs pour moduler les charges d'enseignement et de recherche, différencier les trajectoires professionnelles et adapter les rémunérations aux contributions.

#### Stratégie de réformes et coûts

Pour mettre en œuvre de telles réformes, il existe plusieurs alternatives possibles : adopter une stratégie de traitement de choc, de consensus social ou de rachat des rentes. La démarche préconisée recherche le consensus avec une sélectivité dans l'indemnisation. Plus précisément, l'ampleur et la cohérence du chantier nécessitent de mettre en œuvre simultanément – ou dans un temps bref – et le plus tôt possible l'ensemble des mesures évoquées. Cette stratégie de « masse critique » a l'avantage de créer d'emblée les conditions du développement économique et offre la chance de rendre les réformes acceptables dans la mesure où l'effort est partagé entre les groupes sociaux et professionnels.

L'effet sur la croissance de ce programme de réformes est significatif puisqu'il est estimé entre 1/2 et 1 point de croissance potentielle annuelle gagné, pour un coût net pour les finances publiques initialement limité (moins d'1/2 point de PIB au départ) et qui s'annulerait en un peu plus de cinq ans pour se transformer en un gain net facilitant le désendettement nécessaire des administrations publiques.

Ceci étant, le risque que l'accroissement de l'offre ne débouche pas nécessairement sur un relèvement correspondant de l'activité demeure, notamment dans les premières années de mise en œuvre d'un tel programme. C'est

l'accompagnement macroéconomique (marges de manœuvre budgétaires françaises) des réformes qui pourra conjurer ce risque.. Une réflexion complémentaire sur des principes de politique budgétaire qui pourraient guider l'élaboration des lois de finances et contribuer à une meilleure gestion du cycle français par rapport à celui de la zone euro serait à cet égard bienvenue.

#### Commentaires

Dans son commentaire, **Pierre Cahuc** souligne trois grandes qualités de ce rapport. La première réside dans sa cohérence d'ensemble, entre le diagnostic établi des piètres performances de la croissance française et les solutions privilégiées en termes de réformes structurelles, et dans le bien-fondé de la focalisation du rapport sur les comportements d'offre. La pertinence des grandes orientations de réformes retenues par les auteurs est une deuxième grande qualité du rapport, même si certains points pourraient être précisés voire discutés. Enfin, le chiffrage, grâce à un exercice économétrique intéressant, des gains nets en termes de croissance de ces réformes structurelles est très appréciable, même s'il soulève certaines difficultés de mesures et d'interprétation des résultats. Le point faible du rapport identifié par Pierre Cahuc reste le scénario de mise en œuvre de ces réformes de grande ampleur – reposant sur la « masse critique » –, qui, s'il est esquissé et possible, nécessite une réflexion plus approfondie pour être vraiment convainquant.

**Olivier Garnier** entame son commentaire sur le large consensus autour du constat du rapport quant au décrochage de la croissance française, dû avant tout à un déficit d'offre, et sur l'orientation des réformes à mener, pour affirmer que le grand intérêt du rapport est le chiffrage, à la fois du diagnostic des facteurs de décrochage et du scénario



## Les Rapports du Conseil d'Analyse Économique

- 50. Les crises financières
- 51. Réformes structurelles et coordination en Europe
- 52. Réformer le Pacte de stabilité et de croissance
- 53. Financer la R&D
- 54. Politiques environnementales et compétitivité
- 55. Désindustrialisation, délocalisations
- 56. Croissance équitable et concurrence fiscale
- 57. La famille, une affaire publique
- 58. Les seniors et l'emploi en France
- 59. Politique économique et croissance en Europe
- 60. Politiques de la concurrence
- 61. Une stratégie PME pour la France
- 62. La France et l'aide publique au développement
- 63. Vieillesse, activités et territoires à l'horizon 2030
- 64. Évolution récente du commerce extérieur français
- 65. Économie politique de la LOLF
- 66. Performance, incitations et gestion publique
- 67. Consolidation mondiale des Bourses
- 68. Temps de travail, revenu et emploi
- 69. Infrastructures de transport, mobilité et croissance
- 70. Perspectives agricoles en France et en Europe
- 71. Mondialisation : les atouts de la France
- 72. Les leviers de la croissance française (à paraître)

Ces rapports sont disponibles à La Documentation française  
29 quai Voltaire  
75344 PARIS Cedex 07  
Téléphone : 01 40 15 70 00  
Télécopie : 01 40 15 72 30  
et sur : www.cae.gouv.fr

La **documentation** Française



### Coût de l'ensemble des réformes préconisées dans le rapport

	Immédiat	À horizon de...		
		5 ans	10 ans	2020
Réformes sur le marché du travail (en points de PIB)				
• coût annuel de réformes des services	0,1	0,1	0,1	0,1
• coût annuel de réforme de l'indemn. chômage	0,1	0,7	0,6	0,5
Réformes sur le marché des biens (en points de PIB)				
• coût ponctuel : indemnisation petit commerce	0,1	—	—	—
Réformes de l'enseignement supérieur (en points de PIB)				
• coût annuel de la réforme	0,1	0,5	0,7	0,7
Effets des réformes sur le niveau du PIB (en %), dont :				
• offre de travail	—	3 ½	7 ½	9 ½
• réformes des marchés (travail, produits, capitaux)	—	2 ½	—	—
• enseignement supérieur	—	½	1 ½	—
		¼	¾	1 ¼
Coût brut total des réformes (en points de PIB)	0,4	1,3	1,4	1,3
• effet sur le solde net de l'État	-0,3	-0,1	0,4	0,8
• effet sur le solde net des administ. sociales	-0,1	-0,1	0,7	1,2

Source : Calculs des auteurs.

de réformes structurelles. Une fois cet apport reconnu, il tient à mettre en garde contre les risques d'une mauvaise interprétation des résultats quant à leurs implications en matière de finances publiques, qui pourrait aboutir à quatre idées dangereuses. La première serait de déduire des résultats qu'une hausse soutenue des dépenses publiques est inéluctable alors que la France, en raison de son incapacité à maîtriser ses dépenses publiques, est aujourd'hui le pays de la zone euro où leur poids dans le PIB est de loin le plus élevé. Une deuxième interprétation abusive serait de penser que l'alourdissement de la dépense publique est sans importance pour la croissance potentielle. Si aucune des variables de finances publiques testées dans le rapport n'a d'effet sur la PGF, une taxation excessive pourrait être préjudiciable à la croissance via la quantité de travail. Ainsi, Olivier Garnier pense qu'une consolidation budgétaire de grande ampleur serait source d'un redressement de nos performances de croissance, à l'instar de la Suède. Une troisième fausse idée consisterait à penser que le point supplémentaire de croissance potentielle serait à

même de résoudre les tensions qui pèsent sur notre système de protection sociale sans réforme profonde de ce dernier, alors que la part des dépenses publiques dans le PIB ne diminue guère lorsque la croissance s'accélère, probablement parce que dans les phases hautes de cycles, l'incitation à la discipline budgétaire est réduite. En outre, quelle que soit la phase du cycle, l'optimalité de notre système de santé pourrait être améliorée. Enfin, malgré l'audacieux chiffrage établi, on ne peut justifier avec crédibilité des dépenses supplémentaires effectives à court terme par des gains hypothétiques à 10-15 ans sans prendre un risque (inconsidéré) de surcroît d'endettement.

Si *Jean-Pierre Vesperini* reconnaît la nécessité d'augmenter la croissance française, il discute les raisons invoquées. Ce commentaire souligne le remarquable travail d'identification des réformes à mener pour augmenter la croissance potentielle, mais considère que ces mesures ne seront pas suffisantes pour placer l'économie française sur un sentier de croissance de 3 %, pour plusieurs raisons. Premièrement, les réfor-

mes préconisées, notamment celles pour libéraliser le marché du travail, seraient politiquement difficiles à mettre en œuvre ; ou bien les réformes qui sont applicables seraient inefficaces, comme celles pour stimuler l'offre de travail des jeunes, ou auraient une efficacité limitée, comme la libéralisation du marché des produits, et contribueraient ainsi faiblement à l'objectif des 3 %. Deuxièmement, le rapport présente une vision partielle de la croissance en se focalisant sur l'offre globale alors que la France souffre d'une insuffisance de la demande externe, obligeant à compter sur la politique monétaire européenne pour dopper la croissance de la zone euro ; en outre certains leviers de croissance sont laissés de côté dans les préconisations de réformes, comme la production et la diffusion des TIC ou les dépenses de recherche et développement. Or les mesures réglementaires et fiscales susceptibles de favoriser l'innovation en général seraient bienvenues pour la croissance. ■