

ÉDITORIAL

Crise et croissance : une stratégie pour la France

Rapport de Philippe Aghion, Gilbert Cette, Élie Cohen
et Mathilde Lemoine

Dans ce rapport, les auteurs posent la question du choix des mesures économiques favorables à la croissance française à moyen et long termes qui tiennent compte des contraintes, notamment budgétaires, que la récente crise a accrues. À cet égard, ce document se situe dans la lignée d'un précédent rapport du Conseil d'analyse économique (CAE) de Philippe Aghion, Gilbert Cette, Élie Cohen et Jean Pisani-Ferry (2007)^(), qui traitait des leviers de la croissance et, en différenciel, avec celui-ci, dans la mesure où la crise monétaire, financière et économique a modifié la pertinence des arbitrages à effectuer. Il développe les questions relatives à la qualité de l'offre productive et à la compétitivité de la France.*

Les auteurs prônent une politique d'investissement dans l'enseignement supérieur et la R&D, de flexibilisation des marchés des biens et du travail, de sécurisation des parcours professionnels, ainsi que de soutien sectoriel à l'innovation. En raison des contraintes budgétaires apparues à la suite de la récente crise, ils suggèrent qu'il convient de procéder, non pas à un accroissement net des dépenses, mais à un déplacement de celles-ci, de manière à garantir les conditions de la nécessaire consolidation fiscale. C'est pourquoi ils mettent en lumière, notamment, les économies qui pourraient être réalisées en réduisant, voire supprimant, certaines niches fiscales, et ce en dépit des inévitables mécontentements que pareilles mesures susciteraient. Leur point de vue est donc de refuser toute position extrême – ultra-keynésianisme d'un côté, selon lequel une hausse des dépenses publiques ignorant les contraintes budgétaires serait l'impulsion indispensable à la relance macro-économique, et monétariste de l'autre côté, selon lequel l'assainissement drastique des finances publiques serait un pré-alable inévitable sans effet récessif notable. Les auteurs sont partisans d'une troisième voie, celle d'une intervention ciblée internalisant la contrainte budgétaire.

Ce rapport a été discuté en présence du secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, chargé du Commerce extérieur, le 24 juin 2011. Cette lettre, publiée sous la responsabilité de la cellule permanente, en reprend les principales conclusions.

L'état des lieux

Afin de fournir des préconisations en termes de politiques économiques, un état des lieux des contraintes budgétaires, ainsi que des principales faiblesses du système productif français, s'impose. Dans un premier temps, les auteurs se penchent sur la littérature économique qui propose des quantifications de l'effet escompté à moyen terme de la crise actuelle. Les différentes études, reposant sur des démarches et méthodologies diverses, sont loin d'être convergentes. Par prudence, ils retiennent un point de

relatif consensus : la crise actuelle ne devrait pas affecter durablement le taux de croissance de l'économie, mais aurait, en revanche, engendré une perte de PIB en niveau qui ne serait pas ultérieurement récupérée.

(*) Aghion P., G. Cette, É. Cohen et J. Pisani-Ferry (2007) : *Les leviers de la croissance française*, Rapport du CAE, n° 72, La Documentation française.

n° 4/2011

Rapport CAE n° 100

À PARAITRE

En premier constat, les auteurs rappellent que la dette publique française, en proportion du PIB, s'est considérablement élevée récemment. La France bénéficie certes de taux d'intérêt relativement bas, mais une élévation de ces derniers, en cas d'abaissement de la notation de la France, pourrait nécessiter un effort budgétaire considérable. En second constat, ils soulignent le rôle spécifique joué par l'Allemagne au sein de l'Europe. Ils rappellent que l'excédent extérieur allemand provient d'une compétitivité acquise au prix d'une rigueur salariale imposée depuis une quinzaine d'années. Cette expérience semble difficile à généraliser à l'ensemble des pays européens, précisément parce que la croissance allemande a été principalement alimentée par la demande extérieure, notamment européenne.

Les auteurs envisagent différents scénarios possibles, suivant que l'Allemagne se rapproche des autres économies en stimulant sa propre demande, que la zone euro finisse par ne plus pouvoir contenir des déséquilibres croissants, ou que les économies européennes suivent l'exemple allemand de la rigueur salariale. La trajectoire qui semble la plus vraisemblable est celle d'un alignement, fût-il partiel, d'économies comme celle de la France, sur l'Allemagne. Le rapport bénéficie d'une analyse très fine sur les pertes de compétitivité de la France vis-à-vis de l'Allemagne (complément C). À tout le moins, il apparaît que les marges de manœuvre de la France sont réduites et qu'un redressement des parts de marché à l'exportation serait le bienvenu. Ce redressement pourrait procéder d'une action visant à ralentir la hausse des coûts de production, entre autres par la fiscalité sur le coût du travail. Il pourrait également être activé par des politiques industrielles ambitieuses discutées dans la suite du rapport.

Un investissement productif mal orienté et de faibles dépenses d'innovation

L'état des lieux se poursuit par une présentation détaillée de l'investissement des sociétés non financières en France. Au niveau macroéconomique, le taux d'investissement français est tout à fait comparable à celui d'économies développées comme l'Allemagne ou les États-Unis. Toutefois, ce constat global masque une forte hétérogénéité selon la taille des entreprises. En l'espèce, il apparaît que les entreprises de taille modeste tendent à investir significativement moins qu'en Allemagne, ce qui pourrait s'expliquer par un plus difficile accès au crédit. En termes sectoriels, l'investisse-

ment apparaît relativement faible pour les biens intermédiaires, les biens de consommation, ainsi que les biens d'équipement. Enfin, le contenu en technologies de l'information des nouveaux investissements réalisés en France, matérialisant la diffusion des technologies innovantes, est nettement inférieur à ce qu'il vaut aux États-Unis ou au Royaume-Uni. Les dépenses intérieures en R&D française sont elles aussi à la traîne ; la relative faiblesse de la propension à breveter française témoigne de l'insuffisance de la production d'innovation.

Cet état des lieux est complété par une analyse précise de la situation financière des entreprises françaises. Le taux d'épargne et le taux d'autofinancement des entreprises sont singulièrement orientés à la baisse depuis la fin des années quatre-vingt-dix. Le taux de rentabilité des entreprises françaises a lui aussi connu une baisse notable, quoique plus récente. Cette évolution conjointe des taux d'épargne et de rentabilité est, selon toute vraisemblance, le symptôme d'une réelle fragilité financière. Le taux d'endettement des entreprises françaises apparaît, quant à lui, intermédiaire entre les niveaux élevés espagnol et britannique, d'une part, et ceux plus bas allemand et américain, d'autre part. Le coût du crédit pour les entreprises de taille modeste est par ailleurs sensiblement supérieur à celui concédé aux plus grandes entreprises, le différentiel étant supérieur à 1 %.

Comment doper la croissance et consolider les finances publiques ?

La « troisième voie » soutenue par les auteurs, en matière de politique économique, consiste à privilégier les politiques qui ont un fort effet à moyen et long termes, sans pour autant négliger la question de leur financement. Les politiques retenues, situées du côté de l'offre, se déclinent en politiques horizontales et verticales :

- les politiques verticales, soit une version moderne de la politique industrielle, cherchent à soutenir le développement de secteurs dynamiques comme ceux de la santé, des *cleantech* ;
- les politiques horizontales ont pour vocation de stimuler la production de connaissances, de développer la flexibilité sur le marché du travail et de libéraliser davantage le marché des biens.

Une nouvelle politique industrielle

Une politique industrielle repensée s'avère nécessaire pour les raisons suivantes :

- de fait, en situation de crise, les États protègent certains secteurs de l'industrie jugés décisifs, comme celui de l'automobile ;

- les économies européennes doivent être capables d'exporter pour équilibrer leurs balances courantes ; la désindustrialisation et la spécialisation dans les activités de services non échangeables en Espagne ou en Grèce sont à l'origine de considérables déficits extérieurs pour ces pays, lorsque l'Allemagne accumule les excédents. Les marchés doutent à la fois de la capacité de certains États membres de la zone euro à honorer le remboursement de leurs dettes souveraines et de la zone euro à protéger ces États contre des attaques spécifiques. Les primes de risque associées à la dette souveraine grecque illustrent bien cette situation ;

- la R&D est pour l'essentiel menée dans l'industrie (85 %) ;

- les politiques européennes de démantèlement des positions dominantes ont prouvé leur efficacité, mais les politiques communes fondées sur la coopération (R&D, monnaie, et surtout concurrence) qui doivent prendre le relais sont désormais remises en cause ;

- les politiques industrielles menées après la Seconde Guerre mondiale, et fondées sur la protection de certains secteurs, associées à une préférence nationale lors des commandes publiques, se sont avérées très efficaces (Japon, Corée du Sud). Même si l'on a ensuite reproché à ces politiques de permettre de choisir arbitrairement quels « champions nationaux » seraient soutenus, il serait illusoire de penser que la politique économique puisse être parfaitement neutre sur l'organisation sectorielle de l'appareil productif.

Pour proposer une orientation fructueuse de la politique industrielle, les auteurs mobilisent plusieurs travaux empiriques récents qui établissent les résultats suivants :

- le passage à l'économie verte requiert des subventions aux secteurs « propres » : le phénomène cumulatif de « dépendance de sentier » rend le passage aux technologies vertes d'autant moins probable que les entreprises ont accumulé une maîtrise des secteurs polluants ; l'aide de l'État pour les réorienter s'avère donc nécessaire ;
- l'aide sectorielle est d'autant plus utile aux exportations d'un secteur que l'accès des entreprises aux financements bancaires et de marché est difficile ;
- l'aide sectorielle est d'autant plus efficace (en termes de parts de marché à l'exportation) qu'elle est décidée à un niveau décentralisé, ce qui plaide pour la logique de constitution de *clusters* ;
- les aides sectorielles paraissent d'autant plus efficaces que le secteur ciblé est plus concurrentiel ;

- enfin, et ce résultat est peu intuitif, au sein d'un même secteur, l'aide produit d'autant plus d'effets qu'elle est peu concentrée, c'est-à-dire qu'elle est « saupoudrée » sur un large ensemble d'entreprises. Cela ne vaudrait toutefois qu'à l'échelle de grands marchés, comme la Chine, les États-Unis, ou encore l'Europe.

La politique sectorielle souhaitée par les auteurs porte sur des activités qui n'ont pas encore intégralement migré vers les pays émergents – santé, énergies propres, numérique. Elle gagne à s'appuyer sur les pôles de compétitivité, et doit être menée à différents niveaux – européen, national ou local – en fonction de l'outil de promotion de la politique sectorielle utilisé.

Une politique horizontale de la croissance

Six axes de politiques horizontales sont mis en avant par les auteurs et reprennent très majoritairement les préconisations du rapport du CAE de Philippe Aghion, Gilbert Cette, Élie Cohen et Jean Pisani-Ferry (2007) :

- l'investissement dans l'enseignement supérieur doit être poursuivi. La loi LRU, conçue pour permettre l'émergence d'universités plus performantes tant en matière de recherche que d'insertion professionnelle, commence tout juste à porter ses fruits. Ces efforts ne doivent cependant pas masquer les faiblesses de l'éducation primaire et secondaire, attestées par les inquiétants résultats de la dernière enquête PISA de l'OCDE. Un travail récent du Centre d'analyse stratégique (CAS) souligne qu'en France l'encadrement des élèves par les enseignants est relativement faible : la question des moyens et celle de la bonne utilisation de ressources existantes méritent donc d'être débattues ;
- le soutien à la compétitivité passe notamment par des mesures fiscales (transfert d'une partie des cotisations sociales) et le développement d'une fiscalité verte abordés dans la suite du rapport ;
- il convient de concevoir les bonnes incitations à l'élévation des taux de participation au marché du travail : incitation au cumul emploi-études pour les jeunes, extension de l'assouplissement des conditions permettant la poursuite d'une activité professionnelle au-delà de 65 ans. Quant aux peu qualifiés, les auteurs notent que le SMIC a connu des revalorisations substantielles, nuisant de ce fait à l'emploi des moins qualifiés. Une modération du SMIC, associée à une hausse des ressources déployées dans la lutte contre la pauvreté par le biais du RSA, s'avère souhaitable ;

- les marchés des biens et du travail présentent de trop fortes rigidités. Sur le marché des biens, les barrières à l'entrée de nombreuses professions (taxis, notaires...) devraient être assouplies, à l'exception des professions médicales, tout en évitant de spolier les professionnels ayant dû acquérir leurs licences. Par ailleurs, certains secteurs (transports, commerce, électricité...) sont caractérisés par des réglementations anti-concurrentielles, qu'il faut assouplir. Par exemple, les autorisations d'implantation des grandes surfaces devraient être fondées exclusivement sur des considérations concurrentielles. Les évaluations quantitatives suggèrent qu'un assouplissement substantiel du marché des biens aboutirait à une élévation d'un demi point de croissance du PIB, ce qui est considérable. Concernant le marché du travail, le volet sécurité de la flexisécurité est très insuffisant en l'état. En particulier, les droits à la formation sont encore difficilement transférables et demeurent attachés aux emplois et non aux travailleurs. De plus, la formation continue est trop spécifique, alors qu'elle devrait être générale pour permettre une adaptation vers un nouvel emploi. Un système de bonus-malus sur les cotisations d'assurance-chômage, en fonction de la fraction de salariés en formation diplômante, serait un instrument incitatif à destination des employeurs. Enfin, les droits acquis ne devraient pas dépendre de l'ancienneté dans une entreprise en particulier, mais devraient être accumulés sur des comptes individuels ;

- un effort temporaire, en réponse à la crise, pour davantage encourager l'investissement, devrait être engagé par différentes voies : une réduction de l'impôt sur les bénéfices réinvestis et le maintien et le re-calibrage du crédit-impôt recherche qui, en dépit des stratégies d'optimisation fiscale qu'il a suscitées, renforce clairement l'attractivité de la France ;

- le Grand emprunt de 35 milliards d'euros est une initiative originale et centrale autour de laquelle l'effort d'investissement dans l'intelligence va être déployé. S'il est légitime de nourrir des espoirs ambitieux, encore convient-il de noter les écueils à éviter. Tout d'abord, un saupoudrage excessif empêcherait l'éclosion d'universités d'excellence. De plus, la sélection de certains projets risque de venir se substituer à des dépenses budgétaires en baisse avec des objectifs de court terme, au lieu de les compléter avec des visées à long terme. Enfin, le caractère non consommable d'une part considérable du budget et la faiblesse des rendements obligataires rendent l'articulation avec les financements privés plus que nécessaire.

Une réforme fiscale au service de la croissance

La réforme fiscale proposée a pour objet, non seulement d'apporter les ressources nécessaires aux dépenses présentées précédemment (dépenses dans la connaissance, stimulation de la compétitivité), mais également de remédier aux principaux défauts du système fiscal actuel. Parmi eux, les auteurs identifient les trop lourdes charges sociales grevant l'emploi salarié, la trop modeste progressivité des prélèvements, et un recours insuffisant aux prélèvements peu distorsifs, comme les droits de succession.

La consolidation des dépenses exigeant des arbitrages, fussent-ils douloureux, les auteurs proposent la réduction des niches fiscales les plus coûteuses et dont les effets sur l'emploi sont les moins évidents, par exemple, la baisse de la TVA sur la restauration et le bâtiment, ainsi que la défiscalisation des heures supplémentaires, qui n'a, selon des études citées par les auteurs, pas eu l'effet escompté en termes de création d'emploi. Le réexamen d'autres niches serait également envisageable. Les auteurs conviennent qu'il s'agit ici d'abord d'illustrations, et qu'une étude plus détaillée s'avérerait nécessaire, pour effectuer précisément les difficiles arbitrages.

Une seconde proposition consiste en un transfert des cotisations sociales finançant des dépenses non contributives (assurance-maladie hors indemnités journalières et prestations familiales) vers la CSG. Outre le fait que rien ne justifie que des prestations indépendantes des revenus du travail soient financées exclusivement par ces mêmes revenus, le transfert vers la CSG élargirait considérablement l'assiette, en y incluant les revenus du capital. De la sorte, à prestations inchangées, on pourrait envisager une baisse allant jusqu'à 6 points de cotisation, mais ce transfert soulève des difficultés techniques et nécessiterait à l'évidence du temps.

Le rétablissement d'une dose additionnelle de progressivité présenterait, quant à lui, le double avantage de procurer des recettes supplémentaires et de rendre plus facilement acceptables les mesures exigeant des efforts de tous, comme la modération salariale. Les auteurs suggèrent, entre autres, outre la disparition du bouclier fiscal, la création d'une tranche supplémentaire d'impôt sur le revenu et l'abaissement des plafonds des crédits d'impôts. Une partie des ressources pourrait être déployée vers l'extension du RSA aux jeunes de moins de 25 ans. Enfin, les droits de succession, qui ne représentent que 0,4 % du PIB, pour-

Les Rapports du Conseil d'analyse économique

70. Perspectives agricoles en France et en Europe
71. Mondialisation : les atouts de la France
72. Les leviers de la croissance française
73. Mesurer le pouvoir d'achat
74. Gaz et électricité : un défi pour l'Europe et pour la France
75. Private equity et capitalisme français
76. La mondialisation immatérielle
77. Innovation et compétitivité des régions
78. La crise des subprimes
79. Salaire minimum et bas revenus
80. Politique de change de l'euro
81. Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne
82. Loger les classes moyennes
83. Le financement des PME
84. Immigration, qualifications et marché du travail
85. Le partage des fruits de la croissance en France
86. Épargner à long terme et maîtriser les risques financiers
87. Politique climatique : une nouvelle architecture internationale
88. Refondation du droit social : concilier protection des travailleurs et efficacité économique
89. Investissement direct étranger et performances des entreprises
90. Les mobilités des salariés
91. Investissements et investisseurs de long terme
92. Créativité et innovation dans les territoires
93. Les effets d'un prix du pétrole élevé et volatil
94. Les marchés de brevets dans l'économie de la connaissance
95. Évaluer la performance économique, le bien être et la soutenabilité
96. Banques centrales et stabilité financière
97. Valoriser le patrimoine culturel de la France
98. L'émergence de la Chine : impact économique et implications de politique économique

Les rapports du CAE 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



raient être accrus, car ce prélèvement est très peu distorsif. Les auteurs ne sont en revanche pas favorables à la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG. Cette fusion ne présenterait aucun avantage spécifique (autrement dit, tout ce qu'elle est supposée permettre de faire pourrait l'être sans la fusion) et elle se caractériserait par de nombreuses difficultés techniques et inconvenients économiques développés dans le rapport.

Enfin, la fiscalité des entreprises pourrait également être amendée. En particulier, la déductibilité totale des intérêts d'emprunt réduit d'autant la base imposable des entreprises françaises. Un encadrement de cette déduction semblable à celui effectué en Allemagne, produirait environ 11 milliards d'euros de recettes en trois années.

Une comptabilité des coûts et des gains attendus

Le chiffrage du coût des dépenses envisagées est conforme à celui du rapport du CAE de Aghion, Cette, Cohen et Pisani-Ferry (2007), à savoir un point de PIB, réparti ici en 0,7 point pour les dépenses en R&D et enseignement, et 0,3 point pour les politiques horizontales (accompagnement des chômeurs, assouplissement des rigidités des marchés des biens et du travail). Le financement pourrait être partiellement voire totalement assuré par la suppression de niches fiscales.

Les effets positifs sur la croissance sont évalués ici en comparant les performances en termes de croissance de différents groupes de pays : anglo-saxons, scandinaves et rhénans. Une évaluation prudente revient à considérer que ces réformes réduiraient de moitié l'écart entre la France et les pays scandinaves en termes d'accès à l'enseignement supérieur, et aligneraient son degré de rigidité moyen sur les marchés des biens et du travail sur ces mêmes pays. Le gain en taux de croissance s'élèverait alors à trois quarts de point, ce qui est tout à fait considérable. Il convient cependant de noter que le gain ne serait que progressif et qu'une partie devrait disparaître à long terme, en raison d'effets de diffusion.

Commentaires

Jean-Philippe Cotis remarque qu'aux États-Unis, la crise pourrait avoir un effet néfaste persistant sur le taux de croissance, mais qu'il est peu vraisemblable que cela soit le cas en Europe. Pour autant, en France, la question du soutien à la croissance se pose avec d'autant plus d'acuité que, durant les années précédant la crise, la croissance de la productivité a été relativement faible. Les mesures préconisées par les auteurs rappellent celles de l'OCDE.

Jean-Hervé Lorenzi note que ce rapport est à la fois ambitieux et d'actualité. Il ajoute sa contribution au débat en suggérant qu'il conviendrait également de prendre en considération les questions du vieillissement de la population – qui a des effets sur le marché du travail comme sur celui des biens – ainsi que de l'épargne de long terme – dont la stimulation par l'incitation fiscale s'avère indispensable à une politique d'investissement massif.

Jean-Pierre Vesperini remarque que la crise actuelle a vu son ampleur considérablement réduite par le recours à des politiques keynésiennes modernes. Il précise que la valeur élevée de l'euro par rapport au dollar a nui à la demande externe – dont le rôle ne doit pas être sous-estimé –, et qu'une dépréciation de l'euro serait bienvenue. Il insiste sur l'importance d'élever le taux d'emploi en France. Enfin, il considère que la contrainte budgétaire appelle, outre le réexamen de certaines niches fiscales, la baisse des dépenses publiques, notamment les dépenses de services généraux. ■