



255

NUMERO

Lundi 22 janvier 2007

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

« CROISSANCE POTENTIELLE ET DEVELOPPEMENT »

RAPPORTEUR :

PIERRE DUHARCOURT

AU NOM DE LA SECTION

DES QUESTIONS ECONOMIQUES

GENERALES ET DE LA CONJONCTURE

PRESIDEE PAR

HENRI DE BENOIST

L'objet de ce projet d'avis est d'examiner **dans quelle mesure on peut déceler l'existence d'un « décrochage » économique de la France et de l'Europe par rapport aux Etats-Unis** et de définir les **conditions d'une amélioration de leur potentiel de croissance et, plus largement, de développement solidaire et durable.**

**Assemblée plénière
des 23 et 24 janvier 2007**

Avertissement : cette note d'Iéna présente le projet d'avis qui sera examiné par l'assemblée plénière des 23 et 24 janvier 2007

■ Publication 01 44 43 60 47

Service de la communication

■ Diffusion 01 44 43 63 30

Service des archives et de la distribution

■ Service de presse 01 44 43 61 25/21

■ ISSN1767-8188

■ www.ces.fr

- Le **constat** d'un décrochage doit prendre en compte les considérations suivantes :

1 L'évolution du produit intérieur brut (PIB) ne recouvre pas toutes les dimensions du développement : le PIB ne prend en compte ni l'économie souterraine, ni les résultats des activités domestiques ou bénévoles ; il ne dit rien sur les disparités qui affectent la répartition des richesses ; il occulte les atteintes au patrimoine collectif qui peuvent compromettre l'avenir : pollutions diverses, raréfaction de ressources naturelles, effet de serre avec ses conséquences climatiques... Cela ne fait que souligner l'intérêt de disposer de **comptes du développement humain et du progrès social** pour aller au-delà de la simple comparaison des niveaux de vie moyen. Il apparaît alors, en particulier, que si les Etats-Unis ou le Royaume-Uni disposent d'un avantage en termes de taux de croissance du PIB par habitant ou d'emploi par rapport à la France et à la zone euro, ils se caractérisent par un degré plus élevé de concentration des revenus et des indicateurs de « *santé sociale* » moins favorables. De plus, les Etats-Unis sont responsables du quart des émissions de CO₂ dans le monde.

2 La plupart des travaux se référant à la **notion de croissance potentielle** reposent sur le postulat que c'est seulement du marché du travail que pourraient résulter des tensions mettant en cause le caractère soutenable de la croissance. Focalisée sur le seul risque inflationniste, la réflexion risque de conduire à se résigner à un niveau élevé de chômage, et d'occulter les effets en retour de la croissance effective : si elle est trop faible, c'est un facteur de montée du chômage susceptible de dégrader le fonctionnement du marché du travail et de décourager l'investissement et l'innovation ; à l'inverse, une dynamique conjoncturelle expansive peut permettre d'obtenir des gains de productivité supérieurs et de créer plus d'emplois ; certaines réformes visant à améliorer les conditions de croissance à long terme risquent d'abord de déprimer la conjoncture et d'obérer le niveau de croissance potentielle. On suggère donc d'élargir la notion de croissance potentielle en la définissant comme **le rythme maximum permettant un développement solidaire et durable**.

3 Le différentiel de croissance entre les Etats-Unis et les pays européens ne tient pas, pour l'essentiel, aux écarts entre production effective et production potentielle, mais reflète plutôt un déficit de croissance potentielle : après être montée à 2,2 % dans la période 1994-2003, elle serait retombée en France aux alentours de 2 % ; elle serait également proche de 2 % dans la zone euro, la performance la plus médiocre étant celle de l'Allemagne (1,5 %) ; aux Etats-Unis, elle demeurerait voisine de 3 %. **Il est possible d'atteindre l'objectif plus ambitieux d'un potentiel annuel de croissance de 3 %** et c'est dans

cette perspective que devraient en particulier s'inscrire les politiques publiques. Cela suppose notamment d'agir à deux niveaux : relever le taux d'emploi, dont la faiblesse résulte de l'importance du taux de chômage et de la médiocrité du taux d'activité aux extrémités de la population en âge de travailler ; alimenter le moteur de « *croissance endogène* » que constituent les investissements dans la R&D et l'enseignement supérieur.

- Sur cette base, le projet d'avis formule un ensemble de **recommandations** :

1 La réponse au **défi du réchauffement climatique** doit conduire la France à intervenir pour la consolidation du protocole de Kyoto, en impliquant davantage de pays (notamment les Etats-Unis, l'Australie et les pays émergents), et en améliorant ses mécanismes de développement propre et de transferts de technologie. Elle doit également mobiliser l'Union européenne pour la mise en place de mécanismes allant au-delà du seul marché de « *droits à polluer* » et encourager les productions économes en énergie ou respectueuses de l'environnement. Des initiatives s'imposent enfin au niveau national, articulant la production, les bâtiments, les transports, la consommation des ressources naturelles, la gestion des déchets.

2 Deux logiques sont à l'œuvre en France pour **combinaison développement et innovation** : les « *grands programmes technologiques* » lancés conformément au rapport Beffa procèdent d'une démarche descendante, alors que les « *pôles de compétitivité* » relèvent d'une démarche ascendante. Il convient de résoudre les **problèmes de mise en cohérence** qui en résultent, de définir des procédures satisfaisantes d'élaboration et d'évaluation des projets, mais aussi de clarifier les conditions de leur insertion dans la dimension européenne. Notre pays souffre surtout, par rapport par exemple à l'Allemagne, d'une trop faible densité de PME à croissance rapide et de l'insuffisance de leur effort en RD, qui s'expliquent notamment par une difficulté à financer leur croissance. C'est pourquoi, notre Assemblée réitère son souhait d'un **SBA (*Small Business Act*) français et européen**, permettant notamment de réserver une partie des commandes publiques aux PME.

3 L'accent mis sur des activités de haute technologie ne doit pas pour autant conduire à sacrifier celles qui sont utilisatrices de main d'œuvre et dont le développement doit s'appuyer sur la promotion des qualifications et des emplois. Ce glissement de toutes les activités vers des **productions à plus forte valeur ajoutée** correspond à une logique de différenciation et d'adaptation aux besoins. Dans ce cadre, certaines formes de « *nationalisme* » peuvent apparaître légitimes pour promouvoir une activité d'avenir et bien rémunérée. Mais une question importante souvent occultée est

celle de l'articulation des niveaux - national ou européen - de ces réglementations, en matière de réglementation des OPA, d'organisation des marchés financiers, de politique énergétique et de coopération entre services publics.

4 L'« *enrichissement de la croissance en emplois* » constaté dans les années 1990 a contenu le chômage, mais au prix d'une moindre progression de la productivité du travail, et la limitation du coût du travail peu qualifié a contribué à déformer vers le bas la structure des emplois, engendrant des « *trappes à bas salaires* ». **La construction d'un cercle vertueux alimentant la croissance en conjuguant progrès de productivité et création d'emplois suppose donc d'améliorer à la fois la qualification des personnes et celle des emplois, et d'associer aides à l'emploi et encouragements à la formation.** La « *société de la connaissance* » repose non seulement sur une amélioration du « *capital humain* », mais aussi sur une structure des activités et des emplois correspondant à la pleine utilisation de ce capital et donnant la priorité à l'emploi qualifié, dans l'industrie ou l'agriculture comme dans les services.

5 Il importe de **lutter dès l'origine contre l'échec scolaire** et de permettre à tous l'obtention d'une culture commune : nouvelle conception de la carte scolaire garantissant une véritable mixité sociale (ce qui ne peut être isolé d'une nouvelle politique de la ville, du logement et des transports) ; pratiques pédagogiques adaptées, soutien individualisé ; valorisation de toutes les formes et dimensions de la culture, formations en alternance - sous statut scolaire en dessous de 16 ans - et développement des passerelles entre les filières.

La **lutte contre l'échec universitaire** suppose notamment une meilleure articulation secondaire-supérieur et une meilleure orientation, un décloisonnement des filières post-bac et l'harmonisation vers le haut des taux d'encadrement. Elle passe également par la valorisation de la dimension professionnelle dans tous les *cursus*, l'encouragement de toutes les formes de coopération entre établissements de recherche et le développement du partenariat avec les entreprises, aux niveaux national et européen.

Après la loi du 4 mai 2004, qui crée notamment le droit individuel à la formation (DIF), il reste encore beaucoup à faire pour garantir un accès plus large et démocratique à la **formation continue** - notamment au bénéfice des travailleurs les moins qualifiés et des PME -, élargir les possibilités de formation sur le temps de travail, améliorer l'offre et « *assainir le marché* », ainsi que pour consolider les possibilités de validation des acquis de l'expérience.

6 La **priorité à donner aux dépenses dans le savoir implique de retenir l'objectif minimum d'un accroissement de l'effort public en matière de formation supérieure et de recherche de 10 % par**

an dans les cinq prochaines années, avec un relèvement significatif du budget du programme-cadre communautaire. Les entreprises doivent participer à cet effort par le développement de leur propre recherche, la valorisation des projets publics et la relance de leurs dépenses de formation continue. Cela passe par un soutien au dépôt de brevets - notamment pour les PME -, ce qui incite notre Assemblée à souhaiter la conclusion rapide des discussions sur l'instrument communautaire, ainsi que le renforcement des mesures contre la contrefaçon au niveau de l'Union.

7 L'amélioration des conditions d'**emploi des femmes** suppose l'application des mesures sur l'égalité professionnelle, mais aussi des changements à tous les niveaux, y compris dans les comportements : orientation scolaire et formation, offre plus large et diversifiée des structures de garde des enfants, congé parental et plus généralement politique familiale dynamique et ambitieuse, répartition des tâches au sein de la famille, organisation du travail et aménagement du temps de travail.

La réforme des retraites de 2003 ne garantit pas, pour les salariés qui le souhaitent, le maintien dans l'emploi en fin de carrière. Les mesures relatives au CDD senior et les propositions consistant à « *durcir* » les cessations anticipées négligent les formules de retraite choisie et progressive. Un meilleur **emploi des travailleurs plus âgés** exige une véritable gestion des effectifs et des emplois par les âges, allant de pair avec une organisation du travail réduisant la pénibilité des tâches et aménageant les horaires, ainsi qu'une utilisation des « *ressources humaines* » valorisant l'expérience.

L'**insertion des jeunes** dans le monde du travail est d'autant plus difficile que, lorsqu'ils trouvent un emploi, il est trop souvent temporaire (intérim, contrats aidés ou à durée déterminée). Ces difficultés sont particulièrement fortes pour les moins qualifiés et les habitants des quartiers sensibles. La question est posée de l'attribution d'une allocation à ceux ayant un projet validé, dont le financement reposerait sur des fonds publics, la part correspondant à une activité professionnelle étant rémunérée par les employeurs. Son taux serait équivalent à celui des salariés de même qualification, avec des incitations pouvant prendre la forme de crédits bonifiés en cas d'embauche stable.

8 En tout état de cause, il convient de **concilier l'adaptation nécessaire de la structure des emplois et les garanties indispensables pour les salariés, en articulant de façon nouvelle travail, emploi, formation, salaire et droits.** Cela nécessite d'agir simultanément sur plusieurs paramètres : gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, prévention en amont des licenciements ; véritable appui aux personnes en recherche d'emploi grâce à des ressources décentes, un service public de l'emploi

efficace et un développement de la formation ; évolution du droit du travail pour répondre à la précarisation accrue de l'emploi ; relance du dialogue social sans laquelle il serait illusoire de vouloir créer un consensus pour réformer.

9 Il est nécessaire d'**améliorer l'efficacité de l'Etat et des dépenses publiques**, sans pour autant conduire au sacrifice de celles qui engagent l'avenir, en faveur de la cohésion sociale, de l'aménagement équilibré du territoire ou du développement durable. La politique budgétaire doit par ailleurs s'intégrer dans une approche contra-cyclique. Mais une véritable « *rationalisation des choix budgétaires* » implique surtout l'inscription du budget de l'Etat dans une perspective pluri-annuelle pour définir, dans la concertation, des indicateurs d'efficacité sociale dépassant la portée des actuels « *indicateurs de performance* ».

Une **meilleure orientation des financements** apparaît aussi nécessaire pour favoriser les investissements porteurs de croissance et d'emplois. En particulier, l'analyse des allègements de cotisations pose le problème de l'amélioration du financement de la protection sociale. Dans cette perspective, la réflexion amorcée notamment dans le cadre du Conseil d'orientation pour l'emploi doit être poursuivie, en précisant mieux les effets des diverses pistes envisagées : contribution assise sur la valeur ajoutée ; création d'une cotisation patronale généralisée ; TVA sociale ; modulation des cotisations en fonction du rapport entre masse salariale et valeur ajoutée. Une telle réforme devrait toutefois viser à conforter le caractère progressif du système de prélèvements obligatoires.

Notre Assemblée rappelle enfin la nécessité de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un nouveau « *Pacte de croissance et d'emploi dans la stabilité* » avec des critères plus souples et d'une coordination des politiques macroéconomiques, associant plus étroitement le Parlement européen et les partenaires sociaux. Elle préconise un **développement des synergies et des programmes européens en matière d'enseignement supérieur, de recherche et d'infrastructures**.

10 Au-delà de la Conférence pour l'emploi et les revenus du 14 décembre dernier, il apparaît indispensable d'approfondir la réflexion sur ces deux thèmes par le développement d'un **dialogue associant les partenaires sociaux et les pouvoirs publics**. Celui-ci devrait s'attacher à **fixer les conditions du développement de l'emploi - notamment qualifié - et d'une progression des salaires suivant celle de la productivité du travail, afin de garantir une distribution équitable des fruits de la croissance** permettant le soutien de la consommation, de l'investissement et de la compétitivité.

Pierre DUHARCOURT

Né le 11 juin 1941

Marié, 4 enfants

Fonctions au CES

Représentant de la FSU (Fédération syndicale unitaire), membre du groupe des personnalités qualifiées ;
Membre de la section des questions économiques générales et de la conjoncture ;

Formation

Ingénieur civil des Mines ;
Docteur d'Etat en sciences économiques ;
Agrégé des Facultés de Droit et des Sciences économiques ;

Fonctions actuelles

Secrétaire national du SNESUP-FSU et de la FSU ;
Membre du Conseil d'orientation de l'OFCE ;

Anciennes Fonctions

Professeur des Universités en sciences économiques ;
Directeur d'UFR ;
Secrétaire général du SNESUP ;
Co-secrétaire général de la FSU ;
Membre du Conseil national de la recherche et de l'enseignement supérieur, président de cette instance statuant en matière disciplinaire ;
Membre du Conseil national des Universités ;

Ouvrages et travaux

La fonction d'investissement (Sirey) ;
Croissance et politique économique aux Etats-Unis et en Europe, in *La politique économique : mondialisation et mutations* (L'harmattan) ;
Articles dans des revues sur : croissance, régulation, globalisation, protection sociale, services publics,... ;
Avis du CES sur « *La conjoncture au second semestre 2002* » (janvier 2003)
Avis du CES sur « *La conjoncture au premier semestre 2004* » (mai 2004)

Décorations et distinctions

Chevalier dans l'Ordre de la Légion d'honneur