



*Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.*

## Concours externe / Deuxième concours externe Talents

2<sup>ème</sup> épreuve d'admissibilité : Economie

**Meilleure copie**

**Note : 16/20**

Le 14 juillet dernier, la Commission européenne a présenté son paquet « Fit for 55 », contenant des mesures concrètes en vue d'atteindre la neutralité carbone en 2050, mais aussi d'identifier les gisements de productivité susceptibles de placer l'Union européenne (UE) sur la voie d'une prospérité durable et équilibrée. Dans un contexte de crise sanitaire, économique et climatique, la recherche de nouveaux gains de productivité est donc liée à celle d'un nouveau modèle de prospérité.

La prospérité, qui désigne un accroissement durable des richesses produites et sa répartition équitable (croissance et réduction des inégalités) repose sur les gains de productivité, c'est-à-dire l'accroissement de la capacité productive d'une quantité donnée de facteur de production, via la formation ou l'accumulation de capital, ou l'amélioration générale des techniques de production, via l'innovation. En effet, ce sont ces gains qui génèrent un surplus susceptible d'être redistribué.

Cette dynamique d'une prospérité nourrie par les gains de productivité se heurte toutefois à deux limites : d'une part, les gains de productivité ralentissent, sous l'effet de facteurs conjoncturels et structurels que les politiques industrielle, de formation ou d'innovation peinent à enrayer ; d'autre part, le modèle actuel de prospérité repose sur une consommation énergétique qui n'apparaît plus soutenable. La crise sanitaire accentue ce constat, tout en entraînant des mesures d'urgence qui, en limitant la destruction créatrice, peuvent encore plus éroder les gains de productivité et le potentiel de croissance.

Pourtant, la prospérité est plus large que la seule croissance du produit intérieur brut (PIB), à laquelle elle est souvent ramenée, et le sujet peut ainsi inviter à envisager une prospérité qui s'affranchirait des gains de productivité, par exemple grâce au développement de nouveaux indicateurs de richesse ou de bien-être. Cependant une telle prospérité sans croissance et sans gains de productivité paraît difficile et dans l'après-crise comme à plus long terme, c'est par le développement de nouveaux secteurs d'activité qu'il vaut mieux rechercher des gisements de productivité compatibles avec une prospérité équilibrée.

Dès lors, comment identifier ces nouveaux gisements de croissance pour enrayer le ralentissement des gains de productivité et renouer avec une prospérité durable ?

Malgré les facteurs conjoncturels et structurels du ralentissement des gains de productivité, qui ont permis la croissance et la réduction des inégalités, une action publique pour les enrayer demeure possible (I).

Alors que ces actions, structurelles et d'urgence, montrent des limites pour soutenir les gains de productivité et une prospérité décarbonée, la sortie de crise est l'occasion d'identifier des gisements de productivité dans des secteurs compatibles avec une prospérité durable (II).

\*

\*

\*

La croissance et la réduction des inégalités ont été possibles grâce aux gains de productivité, encourager par des soutiens publics (IA).

Les gains de productivité dépendent de trois facteurs sur lesquels les politiques publiques peuvent agir.

Au fondement de la croissance et de l'accroissement des richesses, donc de la prospérité, trois facteurs sont classiquement identifiés : travail, capital, et progrès technique, qui, dans les travaux de Solow, en 1956, désigne le résidu d'une régression du PIB sur le travail et le capital. Ce résidu est interprété comme l'état de l'innovation, suivant l'analyse qu'en fait Schumpeter en 1942, permettant, pour une combinaison donnée des deux facteurs, un certain niveau de production. Dès lors les gains de productivité désignent l'augmentation de production marginale obtenue en augmentant l'un ou l'autre des facteurs. Ce sont ces gains qui permettent de générer un surplus, susceptible d'être redistribué, donc la prospérité comme accroissement des richesses et leur redistribution.

Les politiques publiques peuvent agir sur ces facteurs ; par l'offre de formation, la productivité du travail est accrue. L'innovation étant une externalité positive, endogène au modèle de croissance (Mankiw, Romer et Weil, 1991), elle est sous-produite par le secteur privé et doit être encouragé par l'Etat. Ainsi en France du crédit impôt recherche (CIR) qui permet à une entreprise de déduire de son impôt des sociétés jusqu'à 30% de la valeur de ses investissements dans la recherche. Cette dépense fiscale, d'un montant de 10Md€ en 2020 (Rapport Cour des comptes, juillet 2021) est actuellement le premier dispositif de soutien à l'innovation en France. Ces politiques de soutien aux gains de productivité ont permis une réelle prospérité.

L'effet des gains de productivité est fort sur la croissance et potentiellement sur les inégalités et est donc indispensable à la prospérité.

Les gains de productivité ont permis de dégager une croissance forte, tout d'abord dans les pays développés, au cours du XXe siècle. En plus de la corrélation observée entre gains de productivité et croissance par Solow, une corrélation est observée entre croissance et réduction des inégalités. Ainsi, Madison montre un accroissement considérable des richesses et une réduction des inégalités au XXe siècle. Cependant, la croissance doit être équilibrée : les gains de productivité requièrent aussi un partage des richesses, pour faire émerger une classe moyenne formée. Ainsi, le mouvement de réémergence des inégalités en CCDE depuis les années 1990 aurait coûté 4,7 points de PIB cumulé (FMI, 2014, Inégalités et croissance).

La dynamique gains de productivité/prospérité suppose donc des politiques publiques fortes, de redistribution et de formation. Ainsi, si la Chine a connu une forte croissance, avec un PIB par habitant passant de 700 à 18000 \$ et 800 millions de personnes sorties de la pauvreté (DGI, 2020, situation économique de la Chine), cette croissance s'est récemment enrayée en raison d'inégalité persistante et d'une éducation très coûteuse (150000 \$ / enfant en moyenne) qui freine la montée en gamme de l'économie chinoise et la recherche de nouveaux gains de productivité. Outre les externalités, la recherche du « sentier équilibré » de croissance, requiert donc une action des politiques publiques. La prospérité réelle connue dans de nombreuses économies, grâce aux gains de productivité et à la croissance des richesses qu'ils permettent, suppose une action résolue, à plus forte raison quand ces gains de productivité ralentissent.

\*

Face aux facteurs structurels et conjoncturels qui ralentissent les gains de productivité et réduisent la richesse et sa répartition, un espace pour l'action publique demeure (IB)

Des facteurs structurels et conjoncturels expliquent un ralentissement quasi-généralisé des gains de productivité, nuisible à la prospérité.

Le ralentissement des gains de productivité est quasi-généralisé. Ainsi, la composante travail de ces gains (productivité horaire du travail) connaît une baisse tendancielle dans de nombreuses économies : de 4,7% en 1950-1975 à 0,27% en 2007-2012 en France ; de 2,25% à 0,84% aux Etats-Unis ; de 6,65% à 0,72% au Japon (G. Cette, 2012).

Contribuent à ce ralentissement des facteurs structurels. La formation de la main d'œuvre : en France, 26% des travailleurs sont sous-qualifiés pour leur poste, alors que la productivité du travail contribue le plus à la baisse de la productivité globale (France Stratégie, 2016). La financiarisation de l'économie, ainsi 4% de croissance d'emploi dans l'intermédiation financière et associé à -1% de croissance du PIB (BIS WP n°381, 2012) pour plusieurs raisons :

détournement des « talents » de l'économie réelle vers la finance, risque accru de crise avec la croissance du secteur financier, taux plus bas qui contribuent à sélectionner des investissements à la rentabilité moindre et porteurs de moins d'innovation. Plus fondamentalement, Gordon en 2012 identifie des « vents contraires » aux gains de productivité : le vieillissement, qui accroît l'épargne, baisse les taux et crée des surcapacités, le poids de l'endettement et les inégalités croissantes, comme le résume J. Creel et E. Laurent (OFCE, 2015), tous facteurs dont la Chine constitue, après une très forte croissance, un bon exemple (DGT 2020, situation économique de la Chine).

Ces facteurs structurels sont révélés et aggravés par les crises et les facteurs conjoncturels. Une décomposition par périodes de l'évolution de la productivité horaire en France montre qu'elle décroît après chaque crise, en particulier 1974 (choc pétrolier) et 2002-2003 (technologies). (France Stratégie, 2016), ou, selon un autre découpage, après celle de 2008-2009, qui a eu un choc négatif sur la productivité du travail, suivi d'un rattrapage moindre (Insee, Comptes nationaux, 2018). La crise sanitaire est elle-même un choc négatif de -2% sur la productivité du travail (DGT, 2020, effets du télétravail), susceptible d'entamer le potentiel de croissance via l'hystérèse (Summers, 1987).

Ces deux types de facteurs réduisent les gains de productivité, donc la prospérité, avec un possible effet de bouclage (cercle vicieux). En effet, face à des gains de productivité réduits et des marges plus basses, les entreprises, encouragées par des politiques procycliques, peuvent pratiquer la modération salariale ou la flexibilité de main d'œuvre, qui dégradent la redistribution, le marché du travail, donc in fine la productivité (P. Askenazy, C. Erhel, 2017). De fait, on observe une moindre croissance du salaire réel en France que de la productivité par tête (Flash Natixis n°357). Devant de tels risques d'effet de bouclage ou d'hystérèse, susceptible de dégrader plus encore les gains de productivité et la prospérité, un espace pour l'action publique demeure.

Le ralentissement des gains de productivité n'est pas inéluctable et appelle une action des pouvoirs publics.

Les politiques publiques, notamment de soutien à la recherche et d'éducation conservent un impact sur les gains de productivité. Les divergences entre les politiques d'investissement en Suède et au Japon montrent qu'il reste possible de soutenir la croissance de la productivité. (Aghion, Antonin, 2017). Par ailleurs, la baisse observée de productivité est en partie apparente, du fait d'une difficulté à mesurer l'innovation. Ainsi, au lieu de 0,6% sur 2006-2013, le taux de croissance de la productivité aux Etats-Unis serait de 1,72%.

La crise sanitaire accentue ce constat : face aux potentiels effets d'hystérèse, il importe de renforcer les mesures de mobilité et formation de la main d'œuvre et de cibler de nouveaux secteurs pour ne pas dégrader davantage un potentiel déjà bas (taux de croissance annuel de la productivité horaire du travail à 0,27% sur 2007-2012, G. Cette, 2013).

Les gains de productivité, nécessaires à la prospérité, connaissent donc un ralentissement tendanciel que la crise actuelle pourrait accentuer. Le soutien public, indispensable à un sentier équilibré de prospérité, doit donc se renouveler et surmonter ses limites.

\*  
\*                      \*

Les politiques structurelles et d'urgence face à la crise ont montré leurs limites aussi bien pour soutenir les gains de productivité que pour identifier un modèle de prospérité moins carboné (II A)

Le soutien conjoncturel et structurel français peine à enrayer le ralentissement des gains de productivité.

En France, l'essentiel du soutien aux gains de productivité passe par le CIR, pour l'aspect innovation et par les politiques de formation, pour l'aspect productivité du travail. S'y ajoutent d'autres politiques, notamment de redistribution, logement et transport. Le bilan des politiques de formation et d'innovation paraît faible en regard de leurs poids financiers, et n'enraye pas le ralentissement observé des gains de productivité. Ainsi, le CIR, d'un coût de 10Md€ place la France parmi les premières économies en termes de soutien public, mais le taux national de R&D (2,1%) reste légèrement inférieur à la moyenne de l'UE. Comme le relève la Cour des comptes en 2013 puis en 2021 dans des rapport sur le soutien public à l'innovation celui-ci s'avère donc insuffisant dans ses résultats, car trop large et trop ciblé. De même, la politique de formation, en particulier professionnelle, pour un coût annuel de 15Md€, donne des résultats insuffisants avec une sous-qualification touchant 26% des salariés et une mobilité intersectorielle faible. Ainsi, 1,5 à 2 points de chômage s'explique par une inadéquation sectorielle (Cour des comptes, 2021, Politiques de soutien à l'emploi dans les Hauts-de-France). Ces limites des politiques d'innovation et de formation expliquent le ralentissement de la productivité.

Les politiques conjoncturelles face à la crise sont aussi porteuses d'un risque en termes de réallocation des facteurs et donc de gains de productivité après la crise. Pour le moment, les PGE (130 Md€ souscrits) et le chômage partiel (29 Md€ à ce jour) ont figé les processus de réallocation (destruction créatrice) : les faillites ont chuté de 35% (Banque de France, 2021), or la destruction créatrice est responsable d'un tiers des gains de productivité (DGT, 2020, Contribution de la destruction créatrice à la Croissance). De même, les réallocations sectorielles sont en partie entravées par le chômage partiel (DGT, 2021, Réallocations intersectorielles). Il importe donc, pour ne pas dégrader davantage les gains de productivité potentielle, d'accompagner graduellement la sortie des mesures d'urgence.

En outre, les politiques structurelles devront être réorientées vers un modèle de prospérité soutenable : le modèle actuel n'est en effet pas durable, constat accentué par la crise.

Le modèle actuel de prospérité est en effet étroitement corrélé à la consommation d'énergie primaire, semblant remettre en cause la possibilité d'un « découplage » (Commission européenne, juillet 2016). Même les pays les plus avancés en termes d'énergie renouvelables voient leur bilan amoindri par leurs parts d'émissions importées (DGT, 2021, les pays nordiques face au changement climatique). Face à ce constat certains ont pu envisager des modèles alternatifs de croissance ou de mesure de celle-ci (Commission Sen – Stiglitz – Fitoussi), mais sans obtenir d'écho : la corrélation entre prospérité et gain de productivité, même s'ils ralentissent en apparence reste le moyen le plus efficace pour améliorer les niveaux de vie comme le bien-être. Dès lors, c'est une prospérité décarbonée que doivent privilégier les politiques structurelles, en recherchant des gains de productivité dans des secteurs d'activité nouveaux.

Là encore, la crise, en montrant la vulnérabilité d'un modèle trop internationalisé et de l'allongement des chaînes de valeur, a accentué ce constat. 12 produits sont identifiés par la DGT comme particulièrement vulnérables et pourront donner lieu au développement de filières nationales de production ou retraitement. Ces potentiels gisements de gains de productivité restent toutefois à identifier.

\*

Il importe donc, en sortie de crise et à plus long terme, de faciliter les mobilités et la formation et d'identifier de nouveaux gisements de productivité dans des secteurs compatibles avec un modèle de prospérité durable et équilibré (IIB).

En sortie de crise, pour éviter de dégrader plus encore le potentiel de croissance et les gains de productivité, il importe de favoriser la mobilité, géographique et sectorielle.

Tout d'abord, les dispositifs d'urgence, qui ont contribué à ralentir les processus de faillite et réallocation devront être levés progressivement. Une stratégie d'identification en amont des difficultés, puis de traitement doit être mise en place. A cet effet le « fonds de transition » annoncé doit fléchir les entreprises les plus productives. Il doit surtout faire l'objet d'une identification réelle sur le terrain : les sous-préfets à la relance doivent concentrer leurs efforts sur ces points. Par exemple, 75% des entreprises disent ne pas connaître ou ne pas être concernées par le dispositif « transitions collectives ». Un effort de visibilité est impératif.

Il en va de même des dispositifs de formation, reconversion et mobilité de la main d'œuvre. Alors que l'étude de la Cour des comptes en Hauts-de-France montre une mauvaise connaissance globale des dispositifs, par ailleurs trop nombreux, le plan « 1 jeune 1 solution » a connu une visibilité forte et a réuni plusieurs dispositifs. Le portage des aides par un acteur unique, en l'occurrence, les missions locales, y a contribué. De même pour les dispositifs touchant le public adulte, un portage unique auprès de Pôle Emploi doit être recherché. Ainsi, l'accompagnement en sortie de crise pourra être maximisé et la perte potentielle de productivité, limitée.

A moyen terme, les dispositifs structurels de soutien à l'innovation doivent être réorientés vers les nouveaux secteurs d'une prospérité décarbonée et la décarbonation des secteurs existants, qui peuvent offrir des gisements de productivité.

Ainsi, plusieurs secteurs ont été visés, aussi bien pour le PIA 4 porté par le plan de relance que par France Stratégie (FS, 2020, Quels secteurs productifs pour demain ?) : hydrogène vert, batterie, silver economy, agriculture de précision. Toutefois, alors qu'un possible nouveau plan de relance a été envisagé en ce sens, la réallocation des aides existantes, notamment du CIR, paraît préférable, par souci d'efficacité et de bonne gestion des deniers publics. Bpifrance est par exemple un acteur pertinent pour le soutien aux jeunes pousses ou aux entreprises existantes qui se sont données un objectif de neutralité carbone de leur activité, comme cela est possible depuis la loi PACTE. Un tel

objectif pourrait devenir un critère pour un CIR plus ciblé, comme l'appelle de ses vœux la Cour des comptes, susceptible donc d'encourager les gains de productivité et une prospérité plus durable.

Toutefois pour éviter le phénomène de fuite de carbone et pour maximiser les investissements requis, parfois très importants, une articulation avec les dispositifs européens est nécessaire. Deux instruments doivent à cet effet être développés, ce que la France pourra encourager lors de sa présidence de l'Union : le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) et Projets industriels d'intérêt économique communautaire (PIIEC). Le MACF a pour but l'instauration d'une taxe carbone aux frontières, en miroir du marché européen, pour éviter le dumping. Anoncé pour 2036, il encouragerait la transition et les gains de productivité associés. Dans un calendrier plus rapide, les PIIEC permettent déjà à plusieurs Etats membres de s'associer pour subventionner une innovation, comme le plan batterie et l'usine Northvolt en Norvège. La multiplication de ce type de projets est susceptible d'entraîner des innovations de rupture dans la transition écologique. Tant les gains de productivité qu'une prospérité durable en seraient renforcés.

\*

\*            \*

La prospérité repose sur les gains de productivité, dont le ralentissement observé, explicable par des facteurs structurels et conjoncturels et par une intervention publique parfois mal ciblée, n'est pas inéluctable. Face à la remise en cause de ce modèle de prospérité que constitue le changement climatique, accentuée par la crise, les politiques doivent, à court terme, favoriser la mobilité géographique et sectorielle pour ne pas réduire encore la productivité, et, à moyen terme, identifier des secteurs porteurs de nouveaux gains de productivité et compatibles avec une prospérité plus équilibrée.