

Le pari de la croissance

Contribution du Secrétaire général de l'OCDE
aux travaux de la Commission Attali



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Credits photos :

© imagine - Fotolia.com

© nfr - Fotolia.com

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

Préface

À l'heure où la mondialisation soulève de nouveaux défis économiques, sociaux et environnementaux, chaque pays doit définir de nouvelles stratégies pour s'adapter à un monde en pleine mutation. Dans ce contexte, la France est donc naturellement conduite à s'interroger sur ses options pour l'avenir. Résolu à adresser ces défis, le Président français a mis en place une Commission pour explorer les voies de la libération de la croissance française, présidée par Jacques Attali. L'OCDE a été invitée à s'associer à cette démarche volontaire et pragmatique, et elle a tenu à mettre à disposition son expertise afin d'offrir un appui à la France dans les réformes qu'elle s'apprête à mener. Ainsi, je suis très heureux de vous présenter la contribution de l'OCDE à cette initiative réunissant d'éminentes personnalités issues d'horizons divers, qui apporteront sans aucun doute de précieuses pistes de réflexion pour conseiller le Président.

Nous avons répondu à l'invitation de cette Commission en apportant les compétences de nos experts qui se sont penchés sur le cas français. En dehors de mon intervention devant la Commission, nous avons travaillé à l'élaboration de ce livre comme témoignage des liens étroits que nous entretenons depuis presque 50 ans avec la France, en tant que pays membre mais également en tant que pays hôte de l'OCDE. Ce livre est le résultat de notre effort de synthèse, d'analyse et de comparaison des différentes politiques publiques appelées à résoudre les problèmes de croissance économique.

Notre objectif n'est pas d'être exhaustifs, ni bien sûr de prétendre avoir les solutions miracles adaptées à la situation française. Le gouvernement français, aidé par la Commission pour la libération de la croissance, est évidemment le seul à même d'identifier les réformes les plus susceptibles d'être favorables à la relance. Je voudrais souligner que cette contribution de l'OCDE est simplement destinée à apporter une approche internationale, fondée sur l'identification des bonnes pratiques dans de nombreux domaines. Pour ce faire, nous avons confiance en la sagesse de 30 démocraties de marché qui viennent à l'OCDE pour partager leurs expériences et apprendre les unes des autres afin de relever des défis communs.

La France est une grande économie, une force motrice de la construction européenne, qui possède une riche histoire et de nombreux atouts. Elle est souvent citée comme exemple pour la qualité de ses infrastructures, de son système de santé, ou encore (entre autres) de son éducation primaire ou de son industrie de technologie de

pointe. Mais depuis quelques années, l'économie française ne semble pas pleinement réaliser son potentiel en termes de croissance et de compétitivité.

Il est clair que les défis auxquels est confrontée la France ne sont pas indépendants les uns des autres. Ainsi, relever le niveau de l'emploi est probablement le problème le plus pressant actuellement. Outre des réformes des politiques de l'emploi proprement dites, cette question implique de réfléchir notamment aux possibles améliorations du système éducatif, ainsi qu'au développement de l'innovation et au rôle de la fiscalité pour relancer l'économie d'un pays. De la même façon, la France a besoin dans ce contexte de libérer le potentiel de ses entreprises et de supprimer les éventuels obstacles à l'entrepreneuriat. Ceci suppose de s'interroger sur la manière dont le cadre réglementaire et administratif pourrait être simplifié et rendu plus efficace. Il faut aussi avoir une décentralisation qui permette aux régions d'exprimer pleinement leur potentiel afin d'être des moteurs de la croissance.

La libéralisation plus poussée de certains marchés, notamment en ce qui concerne les services, les industries de réseau et l'agriculture, sont également des questions sur lesquelles il convient de se pencher pour appréhender les problèmes dans leur globalité. Enfin, comme tous les pays du monde, la France doit réfléchir à la manière d'utiliser les outils économiques pour affronter les défis environnementaux, car ceux-ci deviennent, dans le contexte du changement climatique, une donnée à prendre en compte dans toute redéfinition de la politique économique.

Aujourd'hui, la France semble décidée à prendre en main son avenir en menant les réformes d'envergure qui lui permettront de relancer sa croissance et sa compétitivité, et d'assurer ainsi la place qui est la sienne dans la mondialisation. En tirant le meilleur parti de ses atouts, la France recueillera à terme les fruits de cette démarche. L'OCDE se joint à cet effort, et nous faisons le pari de la relance de la croissance française. Un pari qui, j'en suis certain, sera gagnant.



Angel Gurría

Secrétaire général de l'OCDE

Table des matières

Chapitre 1. Stimuler la croissance en France : synthèse des recommandations de l'OCDE	7
Chapitre 2. Réformer le marché du travail pour stimuler la croissance et l'emploi	23
Chapitre 3. Promouvoir la croissance à long terme en France : le rôle de la fiscalité	43
Chapitre 4. Améliorer la gestion de l'environnement et son impact sur la croissance	61
Chapitre 5. Développer les performances du système éducatif français ..	73
Chapitre 6. Promouvoir l'innovation pour stimuler la croissance économique	87
Chapitre 7. Renforcer la compétitivité régionale	103
Chapitre 8. Améliorer l'efficacité de l'administration publique	117
Chapitre 9. Réduire les obstacles à la croissance : le rôle de la réforme réglementaire	133
Chapitre 10. Renforcer la concurrence pour libérer la croissance	143
Chapitre 11. Supprimer les obstacles au commerce	159
Chapitre 12. Développer l'agriculture française	167
Annexe. La France et l'OCDE, sélection de données statistiques	179

Chapitre 1

Stimuler la croissance en France : synthèse des recommandations de l'OCDE

Une contribution de l'OCDE

L'OCDE a été conçue comme un « club de convergence » afin de contribuer à ce que tous ses pays membres se rapprochent aussi vite que possible du niveau de vie atteint par les plus performants. Il s'agit de faire bénéficier chaque pays de l'expérience des autres en identifiant les politiques publiques et les réformes qui lui sont les plus adaptées et les plus à même d'y contribuer à une croissance plus forte pour le bénéfice de tous ses citoyens.

Pour cela, l'OCDE dispose d'une expertise en matière d'analyse économique, acquise depuis près d'un demi-siècle au service de ses membres. Elle l'applique à des données de diverse nature qu'elle collecte et étudie, ce qui permet de relier les résultats obtenus par les différents pays, en particulier en matière de croissance économique, avec les politiques qu'ils mettent en œuvre. Dans ses conseils, l'OCDE ne préconise aucun modèle économique national particulier. Les comparaisons internationales montrent au contraire qu'il existe des moyens très différents d'améliorer la croissance, même s'ils présentent souvent d'importants éléments communs. Bien sûr, les pays les plus riches sont aussi les plus susceptibles d'avoir adopté un certain nombre de bonnes politiques et, à cet égard, ils constituent les points de comparaison les plus intéressants.

Sur la base de ces comparaisons et de discussions approfondies avec les autorités sur la situation spécifique de chaque pays, les experts de l'OCDE élaborent des recommandations dans de nombreux domaines (politique économique, politiques sociales, environnement, éducation, innovation...). Ces recommandations sont publiées dans plusieurs rapports périodiques qui couvrent l'ensemble des pays membres (cf. liste en annexe), et aussi dans des rapports plus spécialisés consacrés à chaque pays, en particulier tous les 18 mois à 2 ans dans un rapport spécifique. Pour la France, le dernier rapport de ce type (*Études Économiques de l'OCDE : France*) a été publié en juin 2007.

Il a paru utile, dans le contexte français actuel, de s'interroger sur les moyens de donner une nouvelle impulsion à la croissance en France. Le présent document présente donc les principales observations et préconisations formulées à cet effet pour différents domaines d'analyse de l'OCDE. Ce premier chapitre aborde les problèmes français sous un angle surtout macroéconomique : il rassemble les principales mesures que le gouvernement pourrait prendre pour améliorer directement l'emploi, la productivité et l'innovation. Il laisse de côté certaines mesures qui auraient

des effets plus indirects, par exemple via l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques, ainsi que les mesures qui relèveraient de la politique communautaire, sur lesquelles la France pèse pourtant. Les chapitres suivants, qui abordent tour à tour les différents domaines de l'intervention publique, vont plus loin dans ces deux directions et, plus généralement, fournissent une approche détaillée secteur par secteur.

Forces et faiblesses de la France dans le monde OCDE

La France est un pays riche. Sa performance en termes de revenu par habitant ne se distingue pas significativement de celle de ses grands partenaires européens mais, comme eux, elle est plus pauvre que les États-Unis, d'environ 25 %. Comme l'Allemagne et l'Italie aussi, la France a cessé de rattraper cet écart depuis le début des années 90. Pendant ce temps, le Royaume-Uni, mais aussi la plupart des pays plus petits de l'Union européenne sont restés dans une dynamique de rattrapage.

Cette performance en demi-teinte reflète une conjonction de forces et de faiblesses propres au pays. Dans les comparaisons internationales, la principale force de la France semble être sa productivité horaire du travail. Chaque heure travaillée en France produit autant de valeur ajoutée qu'une heure travaillée aux États-Unis, et bien davantage qu'une heure travaillée en Allemagne, au Royaume-Uni ou en Italie.

D'autres points forts sont reconnus internationalement : notamment des infrastructures modernes et de bonne qualité, un système de santé qui se traduit par de très bons indicateurs de santé publique et une présence industrielle forte dans des technologies de pointe. Ces forces contribuent à ce que la France soit une des premières destinations des investissements directs étrangers.

Malheureusement, ces points forts sont contrebalancés par un ensemble de défis qui empêchent la France d'exploiter pleinement son potentiel économique et d'en tirer le maximum en termes de revenu et de croissance.

Le premier et, sans doute, le principal de ces défis est la difficulté à mobiliser sa main-d'œuvre : relativement peu de Français travaillent et ceux qui travaillent travaillent peu. Le taux d'emploi des 15-64 ans est de 62 % en France, contre 68 % en moyenne dans l'OCDE. Un salarié travaille en moyenne chaque année 1 592 heures en France, contre 1 824 heures dans l'OCDE, 1 699 heures en Europe et 1 922 heures aux États-Unis. Divers dispositifs contribuent à réduire le taux de participation, et le taux de chômage, qui reste parmi les plus élevés de l'OCDE malgré la réduction intervenue récemment, témoigne d'un fonctionnement insatisfaisant du marché du travail. Le fait que les heures travaillées par employé soient en France nettement plus faibles qu'ailleurs est surtout, semble-t-il, le reflet de régulations contraignantes et d'un système de prélèvements peu incitatif.

Le faible taux d'emploi doit conduire d'ailleurs à relativiser les performances apparentes en matière de productivité horaire du travail. Celles-ci sont sans doute obtenues en partie parce que les moins productifs ne sont pas au travail, qu'ils aient renoncé à en chercher ou qu'ils soient au chômage. S'ils reprenaient un travail, la productivité horaire moyenne pourrait baisser significativement. Toutes choses égales par ailleurs, la France a donc encore à rattraper un écart de productivité du travail avec les États-Unis.

L'autre type de faiblesses dont souffre la France se rapporte à sa capacité à innover et à sa compétitivité. Ainsi, la productivité globale des facteurs a ralenti depuis les années 90, au moment même où elle accélérerait aux États-Unis. Si ce ralentissement est commun à beaucoup de pays européens, la performance décevante de la France à l'exportation ces cinq dernières années en comparaison de ses partenaires de la zone euro, surtout de l'Allemagne, suggère des faiblesses structurelles supplémentaires.

Cet environnement moins porteur qu'il ne pourrait l'être alimente un sentiment d'insécurité économique en dépit d'une protection sociale relativement généreuse, doublée d'un important dispositif réglementaire de protection de l'emploi. À côté de graves situations d'exclusion sociale croît une frilosité peu propice à l'innovation et à l'adaptation aux conditions nouvelles de la mondialisation. Cette frilosité est renforcée par les incertitudes concernant l'avenir des finances publiques, alors que le vieillissement et la dette sont légitimement devenus des sujets d'inquiétude publique.

Ces défis ne sont pas insurmontables. L'expérience d'autres pays permet d'identifier des mesures susceptibles d'y apporter des solutions, tout en préservant les caractéristiques favorables du système économique et social français. Les mesures envisageables peuvent être distinguées suivant qu'elles visent surtout à améliorer la mobilisation du travail ou à augmenter sa productivité. Ces deux ensembles de recommandations sont discutés successivement dans la suite de cette synthèse.

Plus d'emploi et moins d'exclusion

L'inégalité de revenu et le risque d'exclusion sont des sujets auxquels les Français sont particulièrement sensibles. Si ce document se concentre sur les moyens d'améliorer la croissance, il ne peut pas ignorer les problèmes redistributifs. Les inégalités les plus préoccupantes en France sont celles qui sont liées à la perte d'emploi et à la difficulté d'en retrouver, parfois avant longtemps. Les recommandations qui suivent visent à réduire le chômage et l'inactivité en favorisant un fonctionnement plus efficace du marché du travail.

Revoir la politique de rémunération au bas de l'échelle des salaires

En France, le salaire minimum (SMIC), qui est fixé à un niveau nettement plus élevé que dans les autres pays de l'OCDE, joue un rôle central dans la politique de redistribution des revenus. Afin d'en limiter les effets défavorables sur le coût et l'emploi des travailleurs les moins qualifiés, la France a eu recours à des allègements massifs de charges sociales employeurs, aujourd'hui totalement annulées au niveau du salaire minimum. Malgré cela, le coût du travail à ce niveau de salaire reste sensiblement supérieur à la moyenne de l'OCDE. La prime pour l'emploi (PPE) constitue un autre élément important de la politique de rémunération au bas de l'échelle des salaires. Elle est censée encourager le retour à l'emploi des personnes percevant des prestations sociales en rendant le travail rémunérateur. Mais la PPE a un coût élevé et reste peu efficace, parce qu'insuffisamment ciblée. Au total, la politique de rémunération au bas de l'échelle salariale a un coût budgétaire très élevé (près de 1,5 point de PIB en 2005) pour une efficacité en matière d'emplois et de revenus discutable. Il est donc essentiel de revoir l'articulation des rôles du SMIC, des allègements de charges et de la PPE. Une articulation plus efficace suivrait trois orientations :

Modérer l'évolution du salaire minimum, qui doit rester inférieure à l'évolution moyenne des salaires.

Rapporté au salaire moyen français, le salaire minimum est de 47 %, soit l'un des niveaux les plus élevés de l'OCDE, et il est supérieur de près de 10 points à la moyenne de l'OCDE. Cela conduit à exclusion du marché du travail les personnes les moins productives ou les moins expérimentées, comme en témoigne le taux de chômage très élevé chez les jeunes. Cela conduit aussi à un écrasement de l'échelle des salaires, peu incitatif aux gains de productivité, et qui transforme le salaire minimum administré en salaire directeur pour une grande partie des travailleurs. D'ailleurs, une très forte proportion de salariés est rémunérée au salaire minimum (17 %, contre 5 % en moyenne dans l'OCDE). Sans remettre en cause l'existence du salaire minimum (bien que de nombreux pays s'en passent, dont les pays nordiques, parmi les plus égalitaires de l'OCDE), il est souhaitable de le ramener en termes relatifs à un niveau plus compatible avec l'accès au travail des moins productifs et avec une détermination plus libre des salaires au bas de l'échelle. Cela permettrait aussi de réduire la proportion de salariés rémunérés au salaire minimum. La décision prise en 2007 de ne pas accorder de coup de pouce au-delà de l'indexation sur les prix et de la moitié de l'évolution du salaire réel moyen va dans la bonne direction, mais cette orientation devra être confirmée et renforcée dans les années à venir. Il faut espérer que la création du Conseil d'orientation pour l'emploi, à l'image de la *Low Pay Commission* mise en place au Royaume-Uni en 1998 au moment de la réintroduction d'un salaire

minimum, permettra une meilleure compréhension des liens entre salaire minimum et chômage par toutes les parties concernées.

Augmenter de façon ciblée la prime pour l'emploi afin d'améliorer les gains à la reprise d'un travail pour les moins qualifiés.

La prime pour l'emploi (PPE) accroît les bénéfices à reprendre un travail, mais dans des proportions qui restent en France relativement faibles, de l'ordre de 5 % du revenu, alors que le complément de revenu peut atteindre 20 % au Royaume-Uni. Qui plus est, la PPE est versée en une seule fois et avec un an de retard sous forme de crédit d'impôt sur le revenu, ce qui tend à distendre le rapport entre la reprise du travail et la hausse de revenu. Enfin, la PPE couvre un nombre important de salariés puisqu'elle peut bénéficier à des travailleurs qui gagnent jusqu'à deux fois le salaire minimum, ce qui la rend coûteuse pour les finances publiques malgré son faible montant individuel. Pour rendre cet instrument plus efficace et favoriser la reprise du travail par les salariés non qualifiés, il conviendrait donc de l'augmenter de façon substantielle tout en le ciblant plus rigoureusement aux alentours immédiats du salaire minimum. Cette mesure permettrait de compenser au moins partiellement le ralentissement souhaitable des hausses du salaire minimum. En outre, la France pourrait s'inspirer de l'exemple d'autres pays, où un revenu complémentaire de même nature est versé mensuellement, et non annuellement, en sus du salaire.

Continuer d'utiliser les allègements de charges sociales pour modérer le coût de travail non qualifié.

Les prélèvements sur les salaires pèsent d'autant plus sur l'emploi que le salaire minimum est relativement élevé. Les allègements de charges existants ne suffisent pas à ramener le ratio du coût du travail minimum au coût du travail moyen jusqu'à sa moyenne dans l'OCDE. Par ailleurs, l'annulation des cotisations sociales employeurs au niveau du salaire minimum rend désormais difficile d'aller plus loin en termes d'allègements. Malgré leur coût pour les finances publiques, il serait dangereux pour l'emploi de revenir sur ce qui a déjà été fait avant d'avoir obtenu une déconnexion suffisante du salaire minimum et du salaire médian.

Rationaliser la protection de l'emploi

Le marché du travail est fortement segmenté entre titulaires de contrats à durée indéterminée et titulaires de contrats à durée déterminée. Ces derniers sont soumis à une précarité qui, en plus des difficultés personnelles qu'elle implique, pèse sur l'accumulation de capital humain et l'innovation. Par ailleurs, les recrutements des entreprises sont bridés par l'importance et,

surtout, l'imprévisibilité des coûts qu'elles doivent supporter en cas de licenciement. Deux orientations en découlent :

Améliorer la prévisibilité du montant des indemnités de licenciement.

En France, l'emploi est très protégé. Un indicateur global de protection élaboré par l'OCDE place la France parmi les pays les plus protecteurs (dépassée seulement par la Grèce, l'Espagne, le Portugal, le Mexique et la Turquie). À cet indicateur qui reflète la législation, s'ajoutent en France les effets de la jurisprudence établie par les juges. Une partie significative du coût imposé aux entreprises par le système français tient en effet à la judiciarisation du licenciement, à la longueur des procédures et à l'incertitude de leur dénouement. Ces coûts sont sans contrepartie pour le salarié qui pourrait bénéficier d'une protection plus automatique, plus rapide et plus certaine. Il conviendrait pour cela de rééquilibrer les coûts administratifs et juridiques du licenciement, d'une part, et ses coûts économiques pour l'entreprise, de l'autre. Un assouplissement des critères de licenciement économique et un allègement des obligations de reclassement des entreprises, éventuellement assorti d'une contribution de leur part au service de l'emploi, y contribueraient. À l'instar du modèle danois, il est fondamental que ce type de réforme puisse s'appuyer sur un service public de l'emploi performant, capable de gérer efficacement les transitions entre chômage et emploi, et offrant des garanties de revenu adéquates. C'est en France une condition préalable à la faisabilité, tant politique qu'économique, de toute réforme visant à assouplir les conditions de licenciement. L'expérience autrichienne, où les droits à indemnités de licenciement ont été remplacés en 2003 par un système de compte d'épargne individuel alimenté obligatoirement par les employeurs et mobilisable par les salariés en cas de licenciement, mérite aussi d'être mentionnée.

Réduire la dualité du marché du travail.

Le contrat à durée déterminée a introduit une flexibilité dont les entreprises ont largement profité dans les années récentes mais il a engendré une dualité du marché du travail qui, au-delà des problèmes d'équité, pèse sur la croissance par au moins trois canaux. D'abord, le fait que les jeunes débutent presque systématiquement leur vie professionnelle par l'alternance de contrats à durée déterminée et de périodes de chômage conduit à un sous-investissement, de leur part et de la part de leurs employeurs, dans leur capital humain à un âge où les progrès sont décisifs pour la productivité future. Ensuite, les titulaires d'un contrat à durée indéterminée sont réticents à l'abandonner, ce qui freine la mobilité du travail et sa réallocation. Enfin, la difficulté à retrouver un contrat à durée indéterminée pour les salariés qui en disposent, mais pourraient être amenés à le perdre, justifie une forte frilosité

de leur part face aux prises de risque de leur entreprise, ce qui entrave l'innovation. Introduire un contrat unique, comme le gouvernement en a annoncé l'intention, pourrait permettre d'apporter des réponses à cette segmentation néfaste, mais seulement à condition que le nouveau contrat soit bien à la fois plus souple que l'actuel contrat à durée indéterminé et moins précaire que l'actuel contrat à durée déterminée. Le contrat unique n'est cependant pas la seule solution : les salariés occupant des emplois temporaires pourraient bénéficier de meilleures garanties sans que cela ne pénalise les entreprises qui ont effectivement besoin de recourir à ce type d'emplois.

Améliorer le service public de l'emploi

La séparation de l'agence chargée d'aider à la recherche d'emploi et de l'entité chargée de l'indemnisation du chômage ne permet pas d'utiliser tous les moyens d'inciter à une recherche active d'emploi. Là encore, deux types de mesures sont susceptibles d'améliorer les choses :

Fusionner l'ANPE et l'Unedic et développer une véritable culture d'évaluation des services proposés.

Cette mesure a été annoncée par le gouvernement. Elle permettra de mieux coordonner la recherche effective d'emploi et l'indemnisation du chômage. Mais elle doit aussi permettre de mieux mesurer l'efficacité du service public de l'emploi, de mener des expériences locales afin d'identifier les meilleures pratiques et de les mettre ensuite en œuvre plus systématiquement. La mise en place d'un système d'évaluation rigoureux des résultats de la nouvelle entité fusionnée sera un préalable à l'exploitation de ses nouvelles potentialités.

Envisager des politiques de l'emploi plus actives, efficaces et contrôlées.

L'exemple des pays scandinaves montre qu'il est possible de concilier une indemnisation du chômage relativement généreuse avec un faible taux de chômage, pourvu que soient menées des politiques actives de l'emploi. Aujourd'hui, les obligations réelles des bénéficiaires de prestations chômage sont faibles en France, et il serait justifié d'évoluer vers une culture d'obligations réciproques. Il serait certes coûteux de chercher à calquer trop vite les politiques scandinaves dans un pays où le taux de chômage est au départ beaucoup plus élevé. Mais des expériences ciblées d'activation des politiques de l'emploi et la mesure de leurs résultats permettront d'identifier celles qui fonctionnent en France. Par exemple, dans des pays comme la Suisse, l'Australie ou les Pays-Bas, un nombre minimum de démarches (entre 4 et 10) doit être effectué chaque mois par le demandeur d'emploi pour démontrer qu'il procède à une recherche active. De la même manière, on

pourrait envisager de rendre obligatoire la participation à un programme actif du marché du travail à partir d'une certaine durée en chômage, comme c'est le cas au Danemark, en Suède, au Royaume-Uni ou en Australie.

Réduire les trappes à inactivité

En raison de la superposition de divers revenus de remplacement, de larges segments de la population ne sont guère incités financièrement à chercher un emploi. Cela pèse directement sur le potentiel productif de la France, mais aussi indirectement, via les finances publiques qui, contraintes par des dépenses élevées et des bases de prélèvements réduites, doivent recourir à des taux de prélèvement plus distorsifs pour l'économie qu'il ne serait nécessaire si la participation au marché du travail était plus importante. Deux pistes permettraient d'y remédier :

Rationaliser les diverses aides afin d'abaisser le taux marginal d'imposition au moment de la prise d'un emploi.

Le système de prélèvements et de prestations pèse davantage sur le retour à l'emploi en France que dans le reste de l'OCDE. Par exemple, pour une famille monoparentale avec deux enfants, plus de 90 % du salaire gagné lors du passage du chômage à l'emploi est reperdu sous forme de baisse de prestations ou de hausse de prélèvements, contre seulement 75 % en moyenne dans l'OCDE. De même, le passage de l'inactivité à l'activité ne se traduit que par une augmentation du revenu net d'environ 18 % du salaire perçu, contre 40 % en moyenne dans l'OCDE. Ces taux implicites de prélèvements constituent autant de trappes à chômage ou à inactivité. Elles résultent de la sédimentation mal maîtrisée de divers dispositifs d'aides conditionnelles qu'il conviendrait de rationaliser. Le projet de revenu de solidarité active devrait être l'occasion d'une remise à plat bienvenue dans ce domaine. Encore faudra-t-il que la réduction des trappes à inactivité fasse bien partie des critères centraux qui serviront à préciser les contours de cette nouvelle prestation synthétique.

Supprimer les mesures incitant les travailleurs âgés à ne pas rechercher d'emploi.

Malgré une progression récente, le taux d'emploi des travailleurs âgés reste, en France, inférieur de près de 10 points à la moyenne de l'OCDE. C'est notamment le résultat de dispositifs de gestion quantitative du travail mis en place au cours des années 80 et 90, et dont la suppression n'est que très progressive. Si les régimes de préretraites sont largement démantelés, l'accélération du démantèlement d'autres mesures, notamment la contribution Delalande, est souhaitable. De même, l'obligation de recherche d'emploi n'est pas encore appliquée aux chômeurs de plus de 55 ans.

L'alignement du traitement des travailleurs âgés sur celui des autres participants au marché du travail devrait permettre à la France de rattraper une partie de son retard en matière de taux d'emploi de cette tranche d'âge. La réforme annoncée des régimes spéciaux contribuera elle aussi à éliminer des traitements propres à certains salariés âgés.

Développer l'innovation et améliorer la compétitivité

Si les mesures précédentes devraient permettre à davantage de Français de travailler, encore faut-il que ce travail soit le plus productif possible. Cela passe par un cadre qui offre à tous les agents économiques des conditions stables et favorables à leurs activités, par la suppression de certaines barrières qui entravent encore le développement de certains secteurs et, à plus long terme, par l'amélioration des qualifications que chacun acquiert dans le système éducatif.

Améliorer les conditions générales de l'activité économique

Un cadre macroéconomique stable et soutenable et un environnement réglementaire favorable contribuent positivement à l'activité économique et à l'innovation. Il en découle quatre orientations pour améliorer la performance française :

Donner un cadre plus lisible à la politique macroéconomique à moyen terme.

La France conserve un niveau de déficit public relativement élevé au sein de l'Union européenne, et elle dépasse depuis plusieurs années le seuil « maastrichtien » de 60 % de dette publique rapportée au PIB. Des campagnes de communication (le rapport Pébereau en 2006 notamment) ont utilement sensibilisé la population à la question de la soutenabilité des finances publiques, mais sans qu'un cadre ferme de restauration de cette soutenabilité ait pour autant été fourni. Le programme de stabilité publié par le nouveau gouvernement fournit une trajectoire conditionnelle à un taux de croissance ambitieux de l'économie, mais le rétablissement des finances publiques envisagé reste modeste par rapport aux ambitions de l'Allemagne, par exemple, et les mesures à mettre en œuvre pour y parvenir n'y sont pas détaillées. Si ces décisions relèvent évidemment du choix politique, et si l'on peut concevoir que le gouvernement souhaite conserver des marges de manœuvre pour faire face à d'éventuelles surprises conjoncturelles, il est également important qu'il fournisse aux agents économiques un cadre clair pour leurs décisions de moyen et long termes, faute de quoi risquent de se développer des comportements de prudence excessive qui ralentiront la croissance et l'innovation. Il importe donc de clarifier rapidement les mesures principales qui doivent assurer la soutenabilité des finances publiques et le

retour de la dette dans les limites acceptées. Cela implique notamment d'améliorer la lisibilité des réformes qui touchent le plus à l'avenir des agents économiques, telles que les réformes des retraites ou la trajectoire attendue des prélèvements obligatoires.

Rationaliser le système fiscal.

Le système fiscal français se caractérise par des taux nominaux relativement élevés, mais des taux effectifs plus faibles, résultant de l'érosion des bases par de nombreuses niches fiscales mises en place successivement en faveur de différents agents ou en faveur de comportements réputés mériter un soutien public. Il en résulte une fiscalité relativement complexe et peu attractive, pesant fortement sur le travail, quoique de manière assez peu progressive, et moins sur le capital, malgré un taux facial d'impôt sur les sociétés élevé. De nombreuses tentatives ont été menées pour modifier le système à la marge, avec des succès variables. Les orientations d'une réforme plus ambitieuse visant à favoriser la croissance et l'emploi consisteraient à : élargir la base et réduire le taux de l'impôt sur les sociétés; réduire les prélèvements sur le travail au niveau des plus bas salaires et augmenter quelque peu leur progressivité en intégrant impôt sur le revenu, contribution sociale généralisée et contribution pour le remboursement de la dette sociale; envisager l'assujettissement de davantage de produits au taux normal de la TVA; recourir davantage aux taxes environnementales.

Veiller à la simplicité et à la qualité de la réglementation publique.

Les indicateurs de l'OCDE continuent de placer la France parmi les pays les plus réglementés. En dépit des efforts certains réalisés depuis plusieurs années pour simplifier les réglementations et les procédures auxquelles font face les entreprises, des améliorations supplémentaires sont nécessaires. Elles pourront utilement s'appuyer sur les travaux lancés dans le cadre européen, qui devraient permettre d'identifier les meilleures pratiques en matière de réglementation. Un objectif de réduction de la charge administrative, adopté par plusieurs pays de l'Union, peut à cet égard être un instrument de communication utile. Par ailleurs, il conviendrait d'évaluer systématiquement les effets sur la croissance des nouvelles réglementations envisagées et de comparer ces effets au recours, là où c'est possible, à des instruments de marché plutôt qu'à la réglementation. Cette dernière recommandation s'applique particulièrement au cas des politiques environnementales.

Unifier et clarifier la politique de la concurrence.

La politique de la concurrence française est de la double responsabilité du Conseil de la concurrence et de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Cela constitue une source

d'inefficacité et d'incertitude. Les pouvoirs d'investigation et de jugement ne sont pas dans les mains de la même institution et la doctrine ne s'élabore qu'au fil de la jurisprudence. Qui plus est, caractéristique quasi unique parmi les pays de l'OCDE, les opérations de fusion et d'acquisition réalisées en France font l'objet d'un traitement direct par le ministère en charge de l'économie, ce qui se traduit là aussi par l'absence de doctrine stable et claire en la matière. La modernisation du cadre de la politique de la concurrence, en en confiant l'élaboration et la mise en œuvre à une entité unique, permettrait de clarifier pour les entreprises les conditions d'exercice de leurs activités.

Supprimer les barrières sectorielles inutiles

Pour que les réformes sur le marché du travail profitent pleinement aux salariés, la concurrence entre les entreprises doit être suffisante pour éviter les rentes de situation. Plus généralement, la suppression des rentes conduit à une baisse des prix, à une hausse de la demande de produits et de la demande de travail. Cinq pistes permettraient d'aller dans ce sens :

Transposer rapidement la Directive Services.

Malgré le renoncement au principe du pays d'origine, la Directive Services adoptée en 2006 devrait contribuer à améliorer significativement l'accès des consommateurs à différents fournisseurs de services nationaux et étrangers, et donc à accroître la concurrence entre prestataires ainsi que leur productivité. Le supplément d'activité économique attendu de sa transposition est estimé à plusieurs points de PIB, grâce à l'addition de réformes dans une multitude de secteurs. Parce que cette transposition impose l'examen et la remise à plat de dizaines de réglementations concernant des professions très diverses, dont on peut attendre des réticences à certains changements, le risque existe qu'elle prenne du retard, différant d'autant les gains économiques attendus. Il importe d'autant plus d'éviter cette situation que l'ouverture internationale impliquée par la Directive signifie que les premiers pays à l'avoir transposée bénéficieront d'un avantage immédiat en terme d'attraction et de positionnement des entreprises qui souhaiteront en profiter.

Ouvrir les professions réglementées et supprimer autant que possible les barrières sectorielles.

La Directive Services est le fruit de négociations et de compromis entre les pays européens. Elle ne couvre pas l'ensemble des professions et des secteurs dont la réglementation pourrait vraisemblablement être allégée sans remettre gravement en cause la protection du consommateur et tout en le faisant bénéficier des bienfaits d'une concurrence accrue. C'est notamment le cas des professions juridiques, pour lesquelles la France se caractérise par un

haut niveau de réglementation non seulement à l'entrée, mais aussi pour l'exercice. Par exemple, au sein de l'Union européenne, la France n'est dépassée que par l'Allemagne et l'Italie pour la réglementation de la profession de notaire, qui bénéficie à la fois de restrictions à l'entrée et d'une réglementation des tarifs qui la protège de la concurrence. Une plus grande ouverture aux forces de marché dans de nombreux secteurs et professions ne paraît pas incompatible avec le maintien de leurs standards, notamment en termes de protection du consommateur ou de sécurité juridique. Pour faciliter le réexamen des réglementations, l'OCDE est en train d'élaborer un manuel pour l'évaluation de la concurrence, dont une version préliminaire a été diffusée en février 2007. Ce manuel propose un cadre méthodologique permettant d'identifier les restrictions inutiles et de les remplacer par des mesures moins restrictives permettant d'atteindre les mêmes objectifs.

Assurer le libre accès des tiers aux monopoles de réseaux.

Les secteurs de réseaux ont été ouverts à la concurrence ou sont en train de l'être dans toute l'Europe, mais les opérateurs historiques conservent encore souvent en France une place plus importante qu'ailleurs. Dans certains secteurs (gaz, électricité), la France a fait le choix de ne pas séparer totalement le gestionnaire de l'infrastructure du producteur ou fournisseur commercial. Ceci soulève le problème des conditions dans lesquelles des producteurs et des fournisseurs tiers peuvent accéder au réseau d'infrastructure, qui constitue le plus souvent un monopole naturel. La mise en œuvre effective de conditions d'accès transparentes et non-discriminatoires est indispensable pour que se matérialisent les gains en productivité et en croissance que l'on peut attendre de l'ouverture des réseaux. La manière la plus simple d'y parvenir consiste à séparer totalement l'infrastructure de la fourniture du service. Pour assurer la mise en œuvre d'une concurrence effective entre fournisseurs, liberté et transparence de l'accès des tiers à l'infrastructure sont la seule alternative à cette séparation totale.

Supprimer les restrictions à l'installation dans le commerce de détail.

La France est, avec la Grèce et le Luxembourg, le pays de l'OCDE qui impose les plus lourdes réglementations à l'installation de commerces de détail. Les restrictions à l'ouverture de grandes surfaces en zone urbaine n'ont pas enrayer le déclin du petit commerce, mais ont limité l'installation de nouveaux magasins. Cela a vraisemblablement profité surtout aux grandes surfaces déjà existantes qui ont été soumises à une moindre concurrence et ont pu vendre leurs produits plus cher que si la libre installation avait été possible. Le fait que depuis 1996, l'écart d'augmentation du prix des denrées alimentaires hors viandes et produits frais soit de 5 % à 10 % entre la France et les autres pays de la zone euro, au détriment de la France, reflète au moins en partie cette

moindre concurrence. Le retour à la liberté d'installation des commerces de détail, encadrée par les seules règles générales de la concurrence (telles que l'abus de position dominante), devrait permettre de restaurer une véritable compétition entre distributeurs et de restituer au consommateur les pertes de pouvoir d'achat qu'il a enregistrées à cause de restrictions inappropriées.

Supprimer l'interdiction de revente à perte.

Malgré les aménagements récents dont elle a fait l'objet, l'interdiction de revente à perte dans le commerce de détail reste en vigueur. Les effets négatifs d'une telle disposition ne tiennent pas tant au niveau du seuil retenu pour évaluer l'éventuelle revente à perte, mais bien davantage à l'existence même de ce seuil, qui protège de fait les distributeurs d'une guerre des prix. De telles guerres de prix peuvent se traduire parfois par la disparition de certains magasins, quand les plus fragiles sont éliminés, mais si l'entrée sur le marché est libre, la concurrence d'entrants potentiels devrait suffire à ce que le consommateur profite de prix plus bas. Plus généralement, on voit mal pourquoi le secteur de la distribution devrait faire l'objet d'une réglementation spécifique. Là encore, les règles du droit commun concurrentiel devraient suffire en France, comme elles suffisent dans la plupart des pays, à protéger les consommateurs contre les abus de position dominante tout en les faisant bénéficier de prix plus bas.

Favoriser l'innovation

La France a gardé une tradition d'intervention publique directe en faveur de l'innovation qui, malgré d'indéniables succès technologiques dans le passé, paraît aujourd'hui moins adaptée aux conditions désormais plus éclatées et plus diffuses de la recherche dans les secteurs de pointe, tels que l'informatique ou les biotechnologies.

Utiliser un crédit d'impôt recherche bien calibré pour favoriser la R-D dans toutes les entreprises et éviter le saupoudrage des interventions directes.

Les externalités de la recherche justifient l'existence d'une politique publique en sa faveur. La dépense publique de recherche française est déjà parmi les plus importantes de l'OCDE, mais la dépense privée est plus faible. Divers instruments sont utilisés pour favoriser cette recherche privée : crédit d'impôt, aides directes, création de pôles de compétitivité défiscalisés... Les exemples des États-Unis, de la Finlande et de l'Irlande montrent que les réussites les plus spectaculaires en matière d'innovation privée sont acquises grâce aux performances d'entreprises de taille initialement modeste et sans intervention massive de l'État. C'est sans doute aujourd'hui d'autant plus vrai que les nouvelles technologies de la communication et de la finance

permettent à des unités de taille réduite de poursuivre des programmes ambitieux à la marge du périmètre des grandes entreprises. Cela rend d'autant plus difficile l'identification par l'État des gagnants de demain et plaide fortement pour un mode d'intervention plus uniforme, par exemple par le crédit d'impôt recherche. Les mesures récentes prises dans ce domaine sont allées loin dans cette bonne direction. Il conviendra d'en examiner les résultats pour vérifier que leur générosité ne conduit pas à des requalifications abusives de dépenses en R-D de la part des entreprises.

Développer les performances du système éducatif

Le système éducatif français se caractérise par un enseignement secondaire fortement doté, mais qui échoue à conduire tous les élèves jusqu'à un niveau suffisant pour qu'ils trouvent du travail (150 000 jeunes sortent chaque année du système éducatif sans aucune qualification), et par un enseignement supérieur universitaire souvent pauvre et mal adapté aux besoins des entreprises. Trois orientations pourraient être poursuivies pour y remédier :

Augmenter la responsabilisation et les moyens des établissements d'enseignement supérieur.

La France dépense presque autant que la moyenne des pays de l'OCDE par étudiant de l'enseignement supérieur, mais cette donnée cache de très fortes disparités entre les universités, d'une part, et les classes préparatoires aux grandes écoles, les grandes écoles et les IUT d'autre part, pour lesquels les moyens sont de 50 % à 90 % plus importants que dans les universités. Qui plus est, la France se caractérise par des droits d'inscription universitaires bas (entre 150 et 450 euros, alors qu'ils dépassent 1 300 euros dans un quart des pays de l'OCDE) et un faible développement des systèmes de bourses et de prêts pour études. Une augmentation des frais d'inscription dans les établissements supérieurs et le développement simultané de bourses mieux ciblées permettraient à la fois de renforcer les moyens relatifs des universités et de faciliter l'accès des étudiants les moins favorisés à l'enseignement supérieur. Cette démarche pourrait éventuellement être menée de manière progressive en commençant par les filières les plus porteuses. Ce mode de financement renforcé des établissements supérieurs devrait accompagner la décision récemment prise de leur accorder une plus grande autonomie. Cette autonomie devrait s'étendre au choix des filières proposées, des enseignants recrutés et des étudiants admis. Elle devrait aussi s'accompagner d'une plus grande responsabilisation, en liant les nouvelles ressources des établissements à leur capacité à mener leurs étudiants jusqu'à des qualifications qui leur permettent de trouver un emploi.

Mieux adapter les filières d'enseignement aux besoins des entreprises.

En France, des études supérieures achevées avec succès permettent d'espérer à 35 ans un salaire en moyenne supérieur de 70 % au salaire d'un simple bachelier. Pourtant, trop de bacheliers y entament des études universitaires qui n'aboutiront pas ou qui ne leur permettront pas de trouver rapidement un emploi. Le gouvernement estime à près de 100 000 le déficit annuel de diplômés universitaires, ce qui représente une perte économique pour le pays entier, mais surtout pour tous ceux qui perdent temps et argent à un âge où l'accumulation de capital humain améliore la productivité et les revenus durant toute la vie professionnelle ultérieure. Il est impératif de permettre l'accès du plus grand nombre à ces gains et de les maximiser. Cela implique d'orienter plus systématiquement les étudiants vers les filières les plus susceptibles d'embaucher. Cela pourrait aussi passer ensuite par une meilleure adaptation de l'offre de l'enseignement supérieur aux besoins de formation continue exprimés par les entreprises.

Concentrer davantage de moyens sur les élèves en difficulté.

L'investissement de ressources supplémentaires dans les premières années d'école pour les élèves en difficulté se révèle efficace dans de nombreux pays. Les mesures récemment proposées pour renforcer le soutien aux élèves les moins favorisés vont dans cette direction et pourraient être renforcées après une évaluation de leurs résultats. Il conviendrait en tout état de cause que ces moyens supplémentaires soient alloués sur la base des difficultés et des performances des établissements plutôt que sur celle d'un zonage géographique, à la fois stigmatisant et imprécis. Surtout, il conviendrait de mettre en place les incitations appropriées pour que les enseignants ne considèrent pas comme indigne de se consacrer à ce type de tâche. Ceci peut nécessiter des moyens supplémentaires, mais d'autres voies sont possibles. Par exemple, la Finlande, qui figure en tête des classements de l'OCDE pour la qualité du système éducatif, a mis en place, sans moyens financiers exceptionnels, un enseignement primaire de grande qualité grâce à une sélection rigoureuse des enseignants qui leur confère un statut social reconnu.

Les recommandations qui précèdent, fondées sur les analyses menées à l'OCDE, constituent un ensemble de pistes pour des réformes visant à améliorer la croissance potentielle dans le cadre de l'économie et de la société françaises. Si chacune des mesures proposées contribuait à une meilleure performance économique française, la mise en œuvre de l'ensemble de ces réformes permettrait à la France de connaître une croissance significativement plus élevée pendant de longues années.

Chapitre 2

Réformer le marché du travail pour stimuler la croissance et l'emploi

Bien que les performances du marché du travail en France se soient améliorées au cours de la dernière décennie, le taux de chômage y reste élevé par rapport à la moyenne de l'OCDE. Il n'y a pourtant pas de fatalité au sous-emploi, comme en témoignent les différentes expériences étrangères. Mais pour se rapprocher du plein emploi, la France doit engager un certain nombre de réformes profondes des politiques et institutions qui gouvernent le fonctionnement de son marché du travail : revoir la politique de rémunération du travail en bas de l'échelle salariale afin de restaurer les incitations à la reprise d'un emploi tout en gardant la maîtrise du coût du travail; réformer le service public de l'emploi et mettre en place une stratégie d'activation des chômeurs efficace, en respectant le principe d'obligations mutuelles; et simplifier les procédures de licenciement afin d'augmenter le potentiel de créations d'emploi et de réduire la dualité du marché du travail français. C'est en mettant en œuvre un tel programme de réformes que la France pourra améliorer ses perspectives en termes d'emploi, et donc de croissance.

Introduction

Bien que les performances du marché du travail français se soient améliorées au cours de la dernière décennie¹, suivant en cela une tendance très largement partagée au sein de la zone OCDE, les marges de progrès sont encore importantes. Le taux de chômage reste de 3,3 points supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 2.1). Et avec seulement 62,3 % de la population en âge de travailler (15-64 ans) occupant effectivement un emploi en 2006, la France accuse un retard de 5 points par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE.

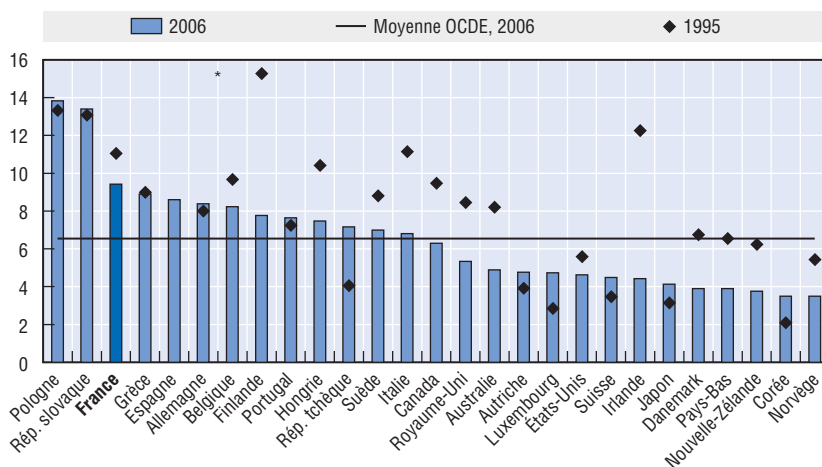
De plus, comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, les jeunes et les seniors connaissent toujours des difficultés marquées pour accéder ou rester en emploi. La situation de ces catégories est particulièrement préoccupante en France : le taux de chômage des jeunes actifs de 15-24 ans est de 2,4 fois supérieur à la moyenne nationale, et de près de 10 points supérieur à celui observé en moyenne dans la zone OCDE. De même, seulement 40 % des personnes âgées de 55 à 64 ans occupent un emploi, soit 10 points de moins que la moyenne OCDE (voir le graphique A.8 en annexe).

Il n'y a pas de fatalité au sous-emploi. La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, telle qu'elle a été reformulée en 2006, montre qu'il est tout à fait possible d'augmenter durablement l'emploi sans pour autant renoncer à d'autres objectifs tels que la réduction des inégalités et la lutte contre la pauvreté. Mais pour y parvenir, la France doit engager des réformes profondes de certaines des politiques et institutions qui gouvernent le fonctionnement du marché du travail. Dans le contexte actuel de vieillissement de la population, le *statu quo* représenterait une menace pour la viabilité du système de protection sociale. À l'horizon 2050, le nombre de personnes de plus de 65 ans pourrait en effet atteindre 58 % du nombre de celles de 25 à 64 ans, soit le double de la situation observée en 2000 : il sera donc crucial que la population en âge de travailler puisse être pleinement mobilisée.

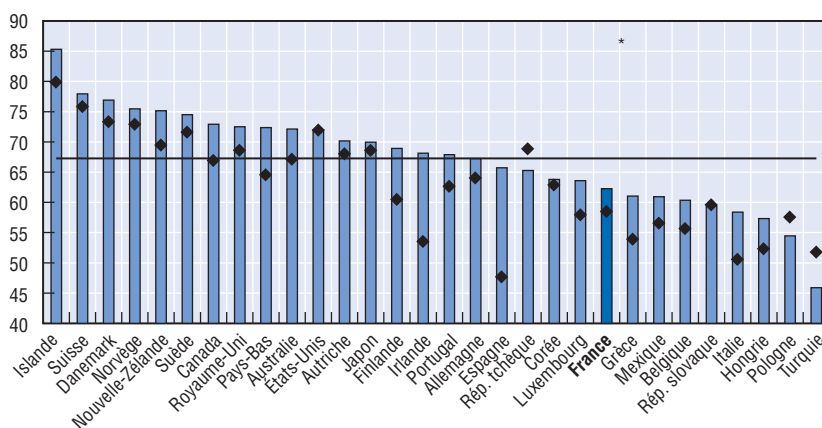
Ce chapitre suggère différentes voies de réformes, permettant de lever les obstacles à la création d'emplois et de stimuler la participation au marché du travail. Évidemment, l'emploi n'est pas seulement tributaire du bon fonctionnement du marché du travail, il dépend également des politiques macroéconomiques et du bon fonctionnement du marché des produits – et notamment de la pertinence des réglementations qui s'y appliquent –, ainsi que des politiques d'éducation, de formation tout au long de la vie et

Graphique 2.1. **Taux de chômage et taux d'emploi, 2006**

Taux de chômage standardisés, en % de la population active



Rapport emploi/population âgée de 16 à 64 ans, en %



Source : OCDE (2007), *Principaux indicateurs économiques*, avril ; Base de données de l'OCDE sur les statistiques de la population active.

d'innovation. Ces questions dépassent le cadre du présent chapitre, mais sont traitées par ailleurs dans ce rapport.

Lever les obstacles à la création d'emploi

Au titre des différentes recommandations énoncées dans la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, deux principaux domaines de réforme peuvent être identifiés pour augmenter le potentiel de création d'emplois en France : i) la fiscalité sur les salaires et la question du coût du travail; ii) la législation sur la protection de l'emploi.

Le coin fiscal et le coût du travail

Un coin fiscal qui reste élevé en moyenne, malgré des allègements massifs en bas de l'échelle salariale

En moyenne, les prélèvements obligatoires pesant sur les salaires – cotisations sociales patronales et salariales, et impôts sur le revenu – sont en France parmi les plus élevés de l'OCDE (voir le chapitre sur la fiscalité). Ces prélèvements renchérissent le coût du travail et peuvent freiner les créations d'emplois.

C'est évidemment au niveau du SMIC que les effets attendus sur l'emploi sont les plus forts, aucune modération salariale n'étant possible à ce niveau de salaire. Pour contourner cette contrainte, la France s'est engagée depuis le début des années 90 dans une politique de réduction massive des cotisations patronales sur les bas salaires. Au niveau du SMIC (niveau de salaire pour lequel les allègements atteignent leur maximum et représentent 26 % du salaire brut), les cotisations patronales sont aujourd'hui égales à la moyenne des pays de l'OCDE (dotés d'un salaire minimum légal) et représentent 15 % du coût du travail. Différents travaux d'évaluation ont montré que les effets des réductions massives des cotisations patronales sur l'emploi ont probablement été substantiels, se situant dans une fourchette de 100 000 à 500 000 emplois créés.

La France n'est pas le seul pays de l'OCDE à avoir emprunté cette voie : la Belgique, les Pays-Bas (jusqu'à récemment) et, dans une moindre mesure, le Royaume-Uni, ont également mis en place des allègements de cotisations patronales en bas de l'échelle salariale. Et globalement, les évaluations disponibles pour ces pays aboutissent aux mêmes conclusions, à savoir un effet notable sur l'emploi des moins qualifiés. Reste que ces évaluations font état d'effets d'aubaine importants : outre le fait que ces allègements bénéficient à tous les emplois à bas salaire, différentes enquêtes menées auprès des employeurs indiquent qu'une part non négligeable des *embauches* ouvrant droit à ces aides financières auraient pu avoir lieu en leur absence². Cela soulève la question de l'efficacité-coût de ces politiques, question centrale car ces allègements massifs de cotisations sociales posent par ailleurs un problème majeur de financement. Et, avec un coût total de plus de 17 milliards d'euros en 2005, soit 1 % du PIB, la politique d'allègement de cotisations sociales menée en France a probablement atteint ses limites.

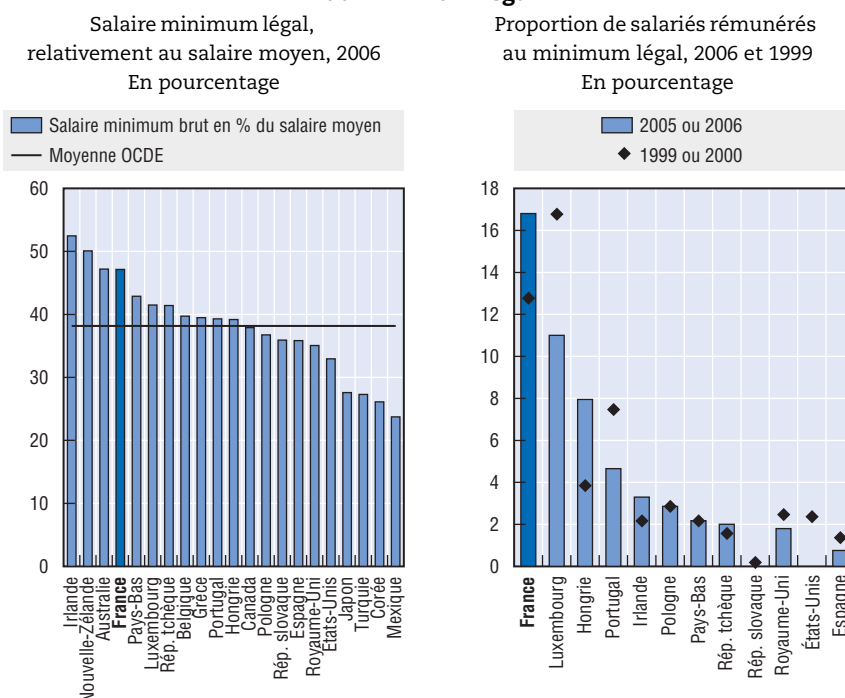
Repenser la politique des bas salaires

La baisse des prélèvements obligatoires a été le seul levier utilisé en France pour maîtriser le coût du travail au niveau du salaire minimum. La maîtrise de l'évolution du SMIC brut lui-même est à présent devenue essentielle. Depuis la mise en place en 1993 des premiers allègements de cotisations patronales sur les bas salaires, le SMIC horaire brut a en effet

augmenté de près de 60 % (passant de 5,31 euros en 1993 à 8,44 euros en 2007). Cette évolution n'est pas le seul fait de l'indexation « normale » du salaire minimum sur le salaire ouvrier moyen et sur l'inflation. Elle relève également de la politique de maintien du revenu mensuel des salariés rémunérés au SMIC lors du passage aux 35 heures en 2000. À partir de cette date, le coût des allègements pour les finances publiques a beaucoup augmenté (passant de 11,5 à 17 milliards d'euros entre 2000 et 2005), sans que le coût du travail au niveau du SMIC ne diminue. De même, entre 1993 et 1999, le SMIC horaire brut a progressé de près de 17 %, dont environ 7 % en résultat de « coups de pouce » octroyés par le gouvernement. Au total, la France est aujourd'hui dans une position très singulière par rapport aux autres pays de l'OCDE (graphique 2.2) :

- Le salaire minimum brut mensuel représente 47 % du salaire mensuel moyen, soit l'un des ratios les plus élevés, et près de 10 points supérieur à la moyenne OCDE.
- En conséquence, la proportion de salariés rémunérés au salaire minimum est elle-même très importante, proche de 17 %, alors qu'elle est en moyenne de 5 % dans les autres pays pour lesquels ces données sont disponibles.

Graphique 2.2. **Salaire minimum relatif et proportion de salariés rémunérés au minimum légal**



Sources : OCDE (2007), *Les impôts sur les salaires 2005-2006*; Eurostat.

Cette proportion a progressé de 4 points entre 2000 et 2005, du fait de la forte augmentation du SMIC horaire sur cette période. Cela a pu créer des tensions inflationnistes sur les salaires avoisinants le SMIC et rend particulièrement onéreuse la politique d'allègements de cotisations sociales en bas de l'échelle salariale.

La France doit engager une réflexion globale sur le coût et la rémunération du travail en bas de l'échelle salariale, incluant le mode de fixation du salaire minimum brut et son articulation avec la prime pour l'emploi (voir infra). À l'instar de ce qui a été fait au Royaume-Uni lors de la réintroduction d'un salaire minimum en 1998, la France pourrait tirer parti de la mise en place d'une commission indépendante, ayant comme prérogatives d'évaluer les conséquences du SMIC sur l'emploi et la distribution des revenus, et de définir à la lumière de ces évaluations les évolutions à suivre et les éventuelles réformes à engager dans ce domaine. De fait, si un salaire minimum modéré peut s'avérer être un outil de redistribution utile et sans conséquence majeure sur l'emploi, un salaire minimum élevé peut pénaliser l'emploi de certains groupes défavorisés, notamment des jeunes.

La protection de l'emploi

Des normes de protection de l'emploi très strictes...

La France est l'un des pays où la législation sur la protection de l'emploi (LPE) est la plus stricte (telle que décrite par l'indicateur OCDE de rigueur de la LPE). Cela tient en grande partie aux procédures de licenciement très restrictives et contraignantes, inscrites dans le Code du travail pour les contrats de travail à durée indéterminée (CDI)³. Et la France est l'un des rares pays de l'OCDE où ces procédures se sont durcies, du fait de nouvelles dispositions légales mais aussi de la jurisprudence. Différents rapports nationaux ont souligné que le coût du licenciement provient pour une grande part de la durée excessive des procédures et de l'aléa qui pèse sur le coût final du licenciement en cas de recours juridique⁴. Et de ce point de vue, l'introduction du CNE en 2005 n'a pas fondamentalement changé la donne, reportant simplement de deux ans l'application des nombreuses obligations qui pèsent sur l'employeur. Enfin, l'utilisation de contrats temporaires est elle-même très réglementée.

En France, les dispositions légales concernant les CDI couvrent essentiellement les conditions de résiliation du contrat, et elles sont particulièrement limitatives dans le cas des licenciements pour motifs économiques :

- La loi n'autorise les licenciements « économiques » que s'ils sont nécessaires pour préserver la compétitivité de l'entreprise. La rationalisation financière n'est pas un motif suffisant. En outre, la loi de

modernisation sociale de 2002 a introduit une nouvelle disposition en vertu de laquelle il faut prendre en compte la situation financière du groupe auquel l'entreprise appartient, ce qui signifie qu'un licenciement « économique » n'est pas légalement justifié si la situation financière du groupe est saine. Ces dispositions empêchent pratiquement toute tentative de réorganisation impliquant des suppressions d'emploi dans le but d'accroître la productivité pour mieux assurer la pérennité de l'entreprise (ou dynamiser sa croissance). L'étroitesse des motifs légitimant un licenciement économique conduit à une judiciarisation excessive, coûteuse et inefficace des procédures de licenciement, dont les coûts sont très difficiles à anticiper pour les entreprises. Un quart des cas sont en France portés devant les tribunaux, chiffre très élevé au regard de ce qui est observé dans les autres pays de l'OCDE. Et c'est un juge qui apprécie si la situation économique de l'entreprise justifie ou non le licenciement économique.

- De plus, les entreprises sont tenues d'aider les travailleurs victimes de suppressions d'emploi à retrouver du travail, ce qui est coûteux et sans doute particulièrement lourd pour l'entreprise lorsqu'elle est elle-même en difficulté (notamment pour les PME). Et cette obligation de reclassement a récemment été renforcée pour les salariés menacés de licenciement collectif (lois de 2002-2004).
- En revanche, si la procédure de licenciement économique se déroule normalement, sans intervention du juge, le salarié perçoit des indemnités relativement faibles, représentant 1 mois de salaire pour 5 ans d'ancienneté, et un peu plus de 5 mois pour un salarié ayant 20 ans d'ancienneté dans l'entreprise.

... qui sont source de dualité du marché du travail en France

S'il est clairement établi que des coûts de licenciement élevés freinent les créations d'emploi, l'effet de la LPE sur le taux de chômage agrégé reste ambigu. En effet, la LPE limite également les destructions d'emploi, remplissant ainsi son objectif premier. Elle tend néanmoins à accentuer les inégalités sur le marché du travail :

- *entre chômeurs et salariés* : les employeurs étant plus réticents à embaucher lorsque les coûts de licenciements sont élevés, le risque de chômage de longue durée s'accroît. Les salariés bénéficient ainsi d'emplois mieux protégés et de plus longue durée⁵, mais au prix d'une précarisation de la situation des chômeurs. De fait, 44 % des chômeurs sont sans emploi depuis plus d'un an en France, contre 32 % en moyenne dans la zone OCDE ;
- *entre différents types de salariés* : en présence de coûts de licenciement élevés, les travailleurs embauchés en CDD supportent l'essentiel des ajustements

de l'emploi au sein des entreprises. Il y a donc une dualisation du marché du travail, où cohabitent des salariés dont le statut est très protégé, et des travailleurs qui peuvent alterner durablement entre épisodes d'emploi et de chômage (ou d'inactivité), sans même être éligibles au système d'assurance chômage si leur emploi a été de trop courte durée. En France, 15 % des emplois correspondent à des contrats temporaires, chiffre qui n'est pas très éloigné de la moyenne OCDE. Ces contrats temporaires sont souvent des emplois peu qualifiés, de courte durée (moins de 3 mois en moyenne), offrant de faibles perspectives d'accumulation de capital humain ;

- *entre différents groupes sociodémographiques* : des coûts de licenciement élevés protègent pour l'essentiel les salariés qui font parti du « noyau dur » du marché du travail, mais pénalisent les entrants et pèsent notamment sur les perspectives d'emploi des jeunes. Et en France, la situation des jeunes sur le marché du travail est particulièrement dégradée.

Ces différents points plaident en faveur d'une réforme de la LPE en France, autorisant un plus grand dynamisme du marché du travail et facilitant l'accès à l'emploi des groupes défavorisés, restés à la marge du marché du travail.

Trouver un meilleur équilibre entre protection des emplois et protection des chômeurs

L'expérience des Pays-Bas montre qu'il est possible de réduire le coût d'un licenciement pour une entreprise, en allégeant les procédures associées, sans perte de réels bénéfices pour les salariés. Dans ce pays, un employeur peut soit licencier un travailleur en demandant une autorisation préalable auprès d'une instance administrative publique (CWI), ou bien en demandant à un tribunal civil la dissolution immédiate du contrat de travail. Ces deux modalités de rupture du contrat de travail sont assez différentes. Les tribunaux civils dissolvent en général le contrat de travail de manière définitive, mais exigent le versement d'indemnités de licenciement élevées : 7,5 mois de salaire pour 5 ans d'ancienneté et 18 mois pour 20 ans d'ancienneté. En revanche, aucune indemnité n'est exigée lorsque la procédure de licenciement passe par le CWI, mais son issue est plus incertaine. Fait marquant dans cette expérience et riche d'enseignements pour la France, le recours devant les tribunaux s'est beaucoup développé dans les années 90, et aujourd'hui la moitié des procédures de licenciement empruntent cette voie. Les entreprises, surtout les grandes, se sont donc spontanément orientées vers un système qui minimisait les coûts administratifs et les incertitudes juridiques, en échange du versement d'indemnités de licenciement élevées mais parfaitement prévisibles.

En France, un rééquilibrage entre coûts administratifs et juridiques d'une part, et coût monétaires directs (plus prévisibles) d'autre part, semble nécessaire :

- Les conditions dans lesquelles la loi autorise un licenciement économique devraient être étendues, afin de limiter l'intervention des juges dans ce type de procédures et de réduire l'incertitude juridique pour les entreprises.
- De même, l'obligation de reclassement alourdit inutilement la procédure de licenciement pour l'entreprise, et il serait plus efficace pour le salarié concerné que cette obligation soit transférée auprès des services publics de l'emploi, dont c'est l'une des principales missions.
- En contrepartie, le montant légal des indemnités de licenciement pourrait être augmenté, afin de mieux garantir les salariés contre le risque de fluctuation de revenus en cas de licenciement.

D'une manière générale, l'idée n'est pas de déresponsabiliser totalement les employeurs face aux licenciements. Du point de vue de l'efficacité économique, il importe que les entreprises internalisent le coût social de leurs décisions privées de licenciement, d'où l'intérêt de maintenir une forme de « taxe » sur les licenciements – c'est-à-dire un coût monétaire *prévisible* pour l'employeur, associé à la décision de licencier. À cet égard, le versement d'indemnités de licenciement n'est pas la seule option possible. Les systèmes de modulation des cotisations patronales, en instaurant un lien étroit entre la fréquence des licenciements et le montant des cotisations versées à l'assurance chômage (principe du bonus/malus), encouragent les employeurs à améliorer leurs pratiques de gestion de la main-d'œuvre. Et cela peut avoir des effets favorables sur l'emploi. De fait, l'expérience des États-Unis suggère que ce type de système permet de réduire les licenciements temporaires et le chômage de nature frictionnel. Et dans un certain nombre de pays européens, la modulation des cotisations patronales appliquée aux systèmes d'assurance invalidité ou de préretraite a permis de réduire les sorties de l'emploi résultant d'un recours abusif aux prestations d'invalidité ou de préretraite. L'application plus large des systèmes de modulation des cotisations patronales à l'assurance chômage est une piste qui mérite d'être explorée.

La réforme du système d'indemnités de licenciement mise en place en Autriche en 2003 offre une autre piste de réflexion. Les droits à indemnités de licenciement ont été remplacés par un système de comptes d'épargne individuels, sur lesquels l'employeur verse un montant équivalent à 1,54 % du salaire, ce pour chaque salarié à compter du premier jour du contrat jusqu'à la cessation de ses fonctions. En cas de départ volontaire du salarié, le solde du compte d'épargne est transféré chez l'employeur suivant. En cas de licenciement, le salarié a le choix entre percevoir immédiatement une indemnité prélevée sur son compte d'épargne individuel, ou transférer ses

droits sur un régime de pension. Ce système présente pour les salariés un double avantage : il couvre uniformément tous les épisodes d'emploi, même les plus courts effectués en CDD, et facilite la mobilité professionnelle dans la mesure où l'intégralité des droits acquis est conservée lors d'un changement d'entreprise.

Au total, toute réforme de la LPE ne se fait pas nécessairement au détriment des salariés et une LPE bien conçue peut améliorer les perspectives d'emploi des groupes défavorisés :

- En France, cela doit d'abord passer par une simplification des procédures de licenciement actuelles. Faciliter le recours aux formes d'emploi temporaire tout en maintenant des procédures de licenciement lourdes et contraignantes risquerait d'accentuer la dualité du marché du travail.
- Réduire la dualité du marché du travail exige également une certaine cohérence entre la législation sur les licenciements et l'encadrement réglementaire des emplois temporaires (CDD et intérim). En effet, si les emplois temporaires peuvent répondre à un vrai besoin des entreprises, leur utilisation est souvent détournée de leur objectif premier. La solution n'est pas forcément un contrat unique. Les salariés occupant des emplois temporaires pourraient bénéficier de meilleures garanties, sans que cela ne pénalise les entreprises qui ont effectivement besoin de recourir à ce type d'emplois. Aux Pays-Bas, les emplois temporaires sont par exemple automatiquement convertis en CDI au bout d'un certain laps de temps ou d'un certain nombre de renouvellements, ce qui limite les abus.
- Enfin, il est clair qu'un assouplissement des dispositions relatives aux licenciements, s'il permettrait de stimuler les créations d'emploi, s'accompagnerait également d'un plus grand nombre de licenciements. À l'instar du modèle de *flexicurité* danois, il est fondamental que ce type de réforme puisse s'appuyer sur un service public de l'emploi performant, capable de gérer efficacement les transitions entre emploi et chômage, et offrant des garanties de revenu adéquates. C'est en France une condition préalable à la faisabilité, tant politique qu'économique, de toute réforme visant à assouplir les conditions de licenciement.

Construire une stratégie cohérente et volontaire d'aide au retour à l'emploi

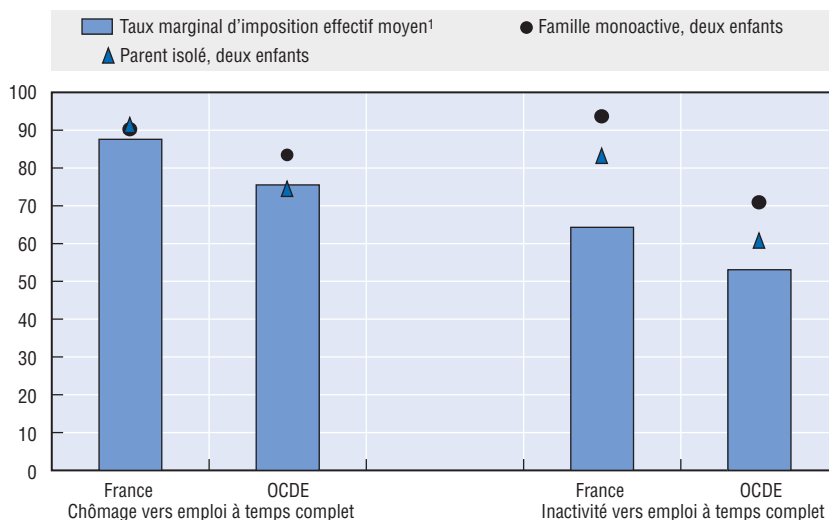
Augmenter le potentiel de créations d'emploi ne suffit pas, le travail doit également être rémunérateur et les chômeurs doivent être efficacement aidés et fortement encouragés à reprendre une activité. La France a dans ces différents domaines un certain nombre de réformes à engager.

Rendre le travail rémunérateur

Les indemnités de chômage sont relativement élevées en France. Le taux de remplacement brut (moyen) lors de la première année de chômage est de 60 %, soit 15 points de plus que la moyenne OCDE. Ce taux diminue très nettement ensuite, passant à 40 % en moyenne sur les deuxième et troisième années de chômage, ce qui reste toutefois le double de la moyenne OCDE (dans un certain nombre de pays, les indemnités de chômage sont octroyées pour une durée d'un an au maximum).

En tenant compte des différentes autres prestations auxquelles une personne au chômage peut être éligible, notamment lorsqu'elle sort d'un emploi à bas salaire, et des barèmes d'imposition sur le revenu et de cotisations salariales, les gains monétaires associés à la reprise d'un emploi peuvent être très faibles. De fait, un chômeur acceptant un emploi à plein-temps rémunéré au niveau du salaire minimum voit son revenu net augmenter dans de très faibles proportions (graphique 2.3) : en moyenne, près de 90 % du revenu additionnel brut est prélevé sous forme d'impôt sur le revenu, de cotisations salariales et/ou de réduction des prestations sociales. Dans les autres pays de l'OCDE dotés d'un salaire minimum, le taux marginal

Graphique 2.3. **Trappes à chômage et à inactivité au niveau du salaire minimum, 2004**



1. Le taux marginal d'imposition effectif mesure quelle part du salaire gagné après le passage du chômage ou de l'inactivité à l'emploi est confisquée par l'effet de l'augmentation des prélèvements obligatoires et de la réduction des prestations. Il est présenté ici pour la moyenne de six types de familles : célibataire ; parent isolé avec deux enfants ; famille monoactive sans enfant ; famille monoactive avec deux enfants ; famille biactive sans enfant, conjoint gagnant 67 % du salaire moyen ; famille biactive avec deux enfants, conjoint gagnant 67 % du salaire moyen.

Source : Modèle impôts prestations de l'OCDE.

d'imposition effectif est en moyenne de 75 %, ce qui, bien que restant très élevé, est nettement plus faible qu'en France. En moyenne, le travail tend à être plus rémunérateur pour les personnes sortant de l'inactivité, même si les taux marginaux d'imposition effectifs demeurent élevés, de l'ordre de 65 % en France contre un peu plus de 50 % en moyenne pour les autres pays de l'OCDE. Certaines catégories de bénéficiaires de minima sociaux restent néanmoins très pénalisées. Pour les familles monoactives et les parents isolés ayant deux enfants, la reprise d'une activité à temps plein rémunérée au salaire minimum n'apporte, en France, que 10 à 20 % de revenus supplémentaires. Et en tenant compte des divers coûts connexes tels que les coûts de transport, d'habillement, de garde d'enfants, etc., cela implique que les gains monétaires associés à la reprise d'un emploi à bas salaires sont presque nuls, voir négatifs.

Pour remédier à cette situation, les incitations financières au retour à l'emploi peuvent être améliorées soit en abaissant le niveau des indemnités chômage et autres minima sociaux, soit en introduisant des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi sans toucher au niveau des transferts sociaux. Bien qu'efficace d'un point de vue économique, la solution consistant à abaisser le niveau des transferts sociaux pose néanmoins un problème d'équité, les taux de pauvreté parmi les bénéficiaires de minima sociaux étant relativement élevés, notamment pour les parents isolés. Et dans la perspective française d'une réforme (nécessaire) de la LPE, assouplissant notablement les conditions de licenciement, il est important d'offrir aux chômeurs des garanties de revenu adéquates – en préservant toutefois les incitations financières à la reprise d'un emploi.

De nombreux pays de l'OCDE ont mis en place des prestations liées à l'exercice d'un emploi, dont la France, avec l'instauration en 2001 de la prime pour l'emploi (PPE). Les États-Unis et le Royaume-Uni ont une longue expérience en la matière. Les prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi sont l'un des piliers de leur système de redistribution. Différentes évaluations montrent que lorsqu'elles sont bien conçues, de telles prestations peuvent avoir un effet substantiel sur l'emploi des groupes les plus vulnérables. Plus précisément, trois enseignements principaux peuvent être retirés de ces différentes expériences :

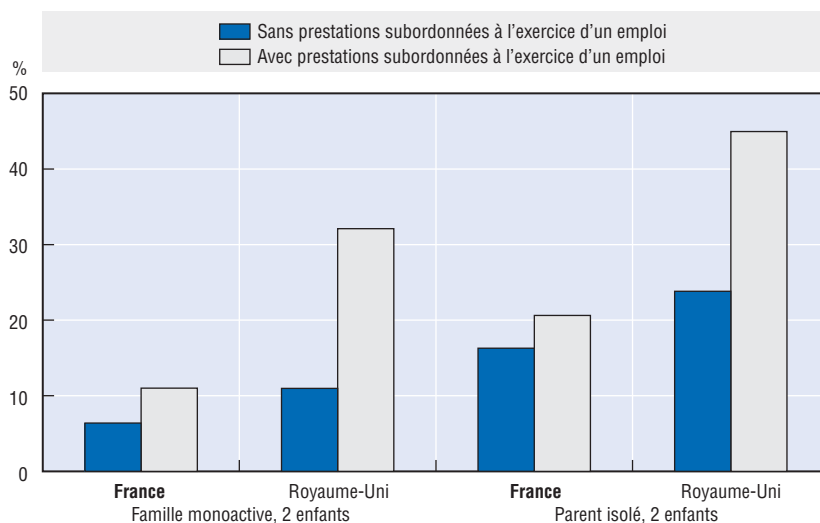
- Pour être efficaces, ces prestations doivent être suffisamment généreuses. Lorsque les montants versés sont très faibles, l'incidence sur l'emploi est généralement négligeable.
- La générosité des prestations doit s'accompagner d'un ciblage rigoureux afin de veiller à ce qu'elles soient octroyées aux familles les plus vulnérables et de maintenir le coût de ces programmes dans des limites raisonnables.

- Ces prestations doivent être visibles pour véritablement modifier les comportements d'activité et d'emploi des bénéficiaires.

En France, la PPE ne remplit véritablement aucune de ces trois conditions. Bien qu'elle ait été beaucoup revalorisée depuis sa création, les montants versés restent assez faibles, atteignant en 2007 un maximum de 7,7 % du salaire au niveau du SMIC. Compte tenu du niveau relativement élevé du salaire minimum en France, la PPE n'est pas suffisamment ciblée. D'une part, elle ne s'annule qu'à 1,4 SMIC pour un ménage monoactif et à un peu plus de 2 SMIC dans le cas d'un ménage biactif. D'autre part, les montants versés sont indépendants ou presque du nombre de personnes à charge, alors que les gains monétaires à la reprise d'une activité sont particulièrement faibles pour les familles avec enfants bénéficiaires de minima sociaux. Comparée par exemple aux prestations équivalentes versées au Royaume-Uni, la PPE apporte à ce type de ménage un complément de revenu quasiment négligeable (graphique 2.4). Enfin, la PPE est versée annuellement et de manière rétrospective, ce qui lui confère peu de visibilité auprès des individus concernés. À cet égard, intégrer le versement de la PPE dans le bulletin de

Graphique 2.4. L'efficacité de la PPE pourrait être améliorée

Gains monétaires nets associés à la reprise d'un emploi à plein-temps rémunéré au salaire minimum, en % des revenus bruts



Note : Les gains monétaires sont exprimés relativement au montant total des transferts sociaux perçus par une personne inactive, éligible aux prestations d'assistance sociale, aux allocations logement et aux allocations familiales. Par exemple, un taux de 20 % signifie que les revenus nets du ménage augmentent d'un montant égal à 20 % du salaire brut perçu dans le nouvel emploi, tandis que les 80 % restants sont prélevés sous formes d'augmentation des prélèvements obligatoires et de baisse des prestations versées. Les résultats se rapportent à l'année 2006.

Source : Modèles impôts-prestations de l'OCDE.

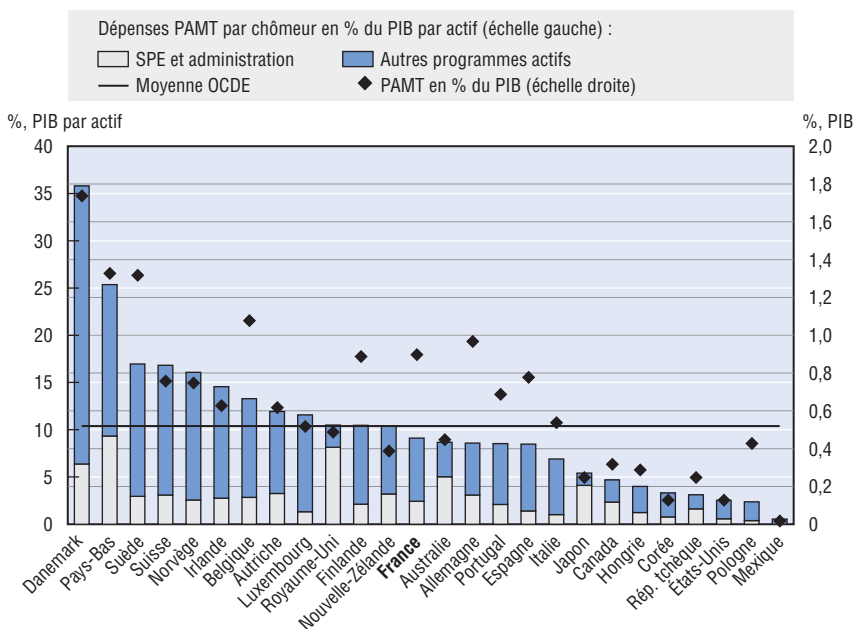
salaire, comme cela a été fait en Belgique sous la forme d'une baisse de cotisations sociales salariales, permettrait à la fois de la rendre plus visible pour la population bénéficiaire et d'en simplifier la gestion pour l'État.

La priorité est toutefois de recentrer la PPE sur les individus les plus démunis, et d'augmenter le montant des prestations versées afin qu'elles puissent réellement affecter les comportements d'activité et d'emploi. Cela va dans le même sens que la proposition, récemment avancée par le gouvernement et actuellement débattue, de transformer le revenu minimum d'insertion en un revenu de solidarité active qui garantirait aux bénéficiaires de minima sociaux de voir leurs revenus augmenter dès lors qu'ils reprennent un emploi. Reste qu'avec plus de 15 % de salariés rémunérés au SMIC, une augmentation substantielle de la PPE aurait des conséquences budgétaires très importantes. La PPE peut néanmoins être augmentée de façon graduelle, afin d'éviter de nouvelles hausses du SMIC. Cela permettrait de réduire la proportion de salariés rémunérés au SMIC et de réaliser des économies budgétaires au niveau des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires. Et ces économies pourraient être utilisées pour financer de nouvelles hausses de la PPE. L'existence d'une commission indépendante, telle qu'évoquée plus haut, faciliterait la détermination de l'arbitrage adéquat entre SMIC et PPE.

Renforcer l'activation des chômeurs

Si des indemnités de chômage élevées tendent à accroître le taux de chômage, cet effet défavorable peut être contrecarré par la mise en œuvre de programmes d'activation bien conçus. En France, les ressources consacrées aux programmes actifs du marché du travail (PAMT), représentant 0,9 point de PIB, sont parmi les plus importantes de l'OCDE (graphique 2.5). Néanmoins, compte tenu du taux de chômage relativement élevé en France par rapport aux autres pays, les dépenses par chômeur sont inférieures à la moyenne OCDE, et particulièrement faibles en comparaison de ce que l'on observe dans des pays comme le Danemark ou les Pays-Bas, également caractérisés par des systèmes d'indemnisation élevée du chômage. La France est donc dans une configuration relativement défavorable.

Néanmoins, les réformes conduites en 2001 et 2005, visant à améliorer les aides au retour à l'emploi proposées aux chômeurs par le service public de l'emploi (SPE), vont dans la bonne direction. La France a suivi en cela une tendance largement partagée au sein de la zone OCDE. Bien conçues, ces stratégies se sont avérées efficaces dans un certain nombre de pays, permettant de réduire sensiblement les durées d'indemnisation et d'accroître les taux de reprise d'emploi. Au Danemark, aux États-Unis, en Irlande, en Australie, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, un recul

Graphique 2.5. **Dépenses publiques des programmes actifs du marché du travail, 2005**

Source : Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail.

spectaculaire du nombre de bénéficiaires de prestations a coïncidé étroitement avec la mise en place de politiques d'activation.

Ces stratégies d'activation obéissent au principe d'obligations mutuelles, selon lequel le SPE se doit de proposer aux chômeurs des garanties de revenus adéquates et des services *efficaces et bien ciblés* d'aide à l'emploi, les chômeurs devant en retour chercher activement un emploi. Et si les bénéficiaires de l'allocation chômage ne remplissent pas les conditions requises par le SPE, ce dernier est en droit d'appliquer des sanctions financières temporaires ou de procéder à des radiations⁶. Par ailleurs, l'introduction de la concurrence et de mécanismes de marché est une caractéristique nouvelle des services de l'emploi dans quelques pays de l'OCDE, où la mise en œuvre des mesures d'activation est désormais confiée à des prestataires privés.

En France, le principe d'obligations mutuelles n'est pas suffisamment appliqué (notamment pour les seniors, voir encadré 2.1). Il n'y a pas d'obligations claires pour le demandeur d'emploi quant au nombre de démarches qu'il doit effectuer pour justifier d'une recherche active d'emploi. Cette question est laissée à l'appréciation du conseiller référent du SPE. Dans des pays comme l'Australie, les États-Unis, le Royaume-Uni, la Suisse ou les

Encadré 2.1. L'emploi des seniors en France

Dans le cas particulier des seniors, le principe d'obligations mutuelles est en France très loin d'être appliqué de façon systématique. En effet, les demandeurs d'emploi qui perçoivent une allocation de l'assurance chômage peuvent être dispensés de recherche d'emploi à partir de 57 ans et demi, ou dès 55 ans s'ils peuvent justifier de 160 trimestres de cotisation au titre du régime de base de l'assurance vieillesse. De fait, 70 % des chômeurs de 55 ans ou plus étaient dispensés de recherche d'emploi fin 2005^a.

D'une manière plus générale, la faiblesse des taux d'emploi des seniors en France trouve en partie son origine dans le système de retraites, qui continue de décourager l'activité en dépit des avancées de la réforme de 2003. Dans le cadre d'un rapport approfondi sur la situation française, publié en 2005 sous le titre *Viellissement et politiques de l'emploi*, l'OCDE a formulé un certain nombre de recommandations devant permettre d'augmenter le taux d'emploi des seniors afin d'assurer la viabilité du système de retraites. En préalable, le rapport souligne qu'il est indispensable de changer les perceptions et les pratiques des différents acteurs par rapport à l'âge et de préparer les salariés à la perspective de travailler plus longtemps. Cela suppose de rompre définitivement avec la culture de départ précoce de la vie active. Or, si les préretraites publiques ont connu un recul marqué depuis quelques années, les dispenses de recherche d'emploi n'ont pas suivi la même tendance. Le rapport propose également un certain nombre d'éléments sur lesquels pourrait s'appuyer une stratégie d'ensemble pour l'emploi des seniors. Globalement, les dispositions adoptées en 2006 dans le cadre du Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors vont dans le bon sens. Et si elles sont effectivement appliquées, ces dispositions pourraient à moyen terme avoir des effets notables sur l'emploi des seniors.

a) Voir « Les dispositifs de préretraites publiques en 2005 : poursuite du repli », *Premières Informations*, N° 52.1, ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, DARES, 2006.

Pays-Bas, le nombre minimum de démarches de recherche d'emploi à accomplir par mois est plus clairement établi, variant de 4 à plus de 10 selon le pays. Dans le même ordre d'idées, il n'y a pas en France de disposition prévoyant une obligation systématique de participer à un PAMT au-delà d'une certaine durée de chômage. Là encore, cet aspect est laissé à l'appréciation du conseiller référent. À titre d'exemple, la participation à un PAMT est obligatoire à partir de 6 mois de chômage en Australie, 9 mois au Danemark, 22 mois au Royaume-Uni et 28 mois en Suède. Dans certains de ces pays, les taux effectifs de participation aux programmes obligatoires sont faibles, l'existence même de cette obligation pouvant exercer une forte influence sur les individus en stimulant leur recherche d'emploi afin précisément d'y échapper.

Par ailleurs, le contrôle de la recherche d'emploi est éclaté entre différents acteurs, dont notamment l'UNEDIC, responsable du versement des prestations, et l'ANPE, responsable des services d'aide au retour à l'emploi. Cet éclatement des responsabilités nuit à l'efficacité du suivi et du contrôle de la recherche d'emploi et en pratique, très peu de mesures de sanction sont prises⁷.

De ce point de vue, le projet d'intégration des différents services va dans le bon sens. Mais cette intégration ne se suffira pas à elle-même. Le SPE doit entrer davantage dans une culture du résultat et son efficacité doit être évaluée régulièrement. De fait, les évaluations de la performance des autorités chargées du placement sont très rares, la multiplicité des intervenants les rendant difficiles⁸. De même, les PAMTs font trop rarement l'objet d'évaluations rigoureuses, alors que dans certains domaines, comme le soutien à l'emploi des jeunes, la France a mis en place des programmes de grande envergure (encadré 2.2). Comparée à des pays comme les États-Unis, le

Encadré 2.2. L'emploi des jeunes en France

En France, plus d'un quart des emplois occupés par les jeunes de moins de 26 ans bénéficient d'une aide de l'État^a. De fait, la transition entre l'école et la vie active reste un problème d'une acuité particulière (voir aussi le chapitre sur l'éducation). Un an après la fin des études, les taux d'emplois des jeunes sont particulièrement faibles en France, et cela quel que soit le niveau d'études atteint. À titre d'illustration, seuls 60 % des diplômés de l'enseignement supérieur ont un travail un an après la fin de leurs études, contre près de 80 % en Allemagne ou au Danemark, et même 90 % aux Pays-Bas.

Toute simplification des procédures de licenciement (telle qu'envisagée dans ce chapitre) devrait faciliter l'embauche des jeunes, et pour les moins diplômés d'entre eux, un rééquilibrage entre SMIC et PPE devrait également avoir des effets favorables sur l'emploi. S'agissant des politiques plus spécifiques, le plan de cohésion sociale (promulgué en 2004) a mis la formation en alternance et l'insertion dans l'emploi marchand au premier plan. Cette orientation est bienvenue, les emplois aidés dans le secteur public étant généralement inefficaces à long terme dans le cas des jeunes. Les programmes d'apprentissage bien conçus peuvent en revanche avoir un effet substantiel sur l'employabilité des jeunes. Dans le cadre d'un examen thématiques de l'OCDE sur les « Politiques destinées à faciliter les transitions entre école et vie active et à améliorer les perspectives d'emploi des jeunes », la France fera l'objet d'un rapport publié en 2008, présentant un ensemble complet de recommandations de politiques précises et basées sur une analyse approfondie de la situation des jeunes sur le marché du travail français.

a) Voir « Emploi et chômage des jeunes de 15 à 29 ans », *Premières Informations*, N° 07.3, ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, DARES, 2007.

Canada, le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède ou encore le Danemark, la France accuse un retard considérable en matière d'évaluation des PAMTs. Pourtant, l'évaluation a joué un rôle fondamental dans l'élaboration progressive des stratégies d'activation aujourd'hui les plus performantes. Au Royaume-Uni, l'évaluation a été un principe déterminant de la longue série de changements opérationnels qui ont aidé à faire passer le nombre des chômeurs inscrits de plus de 3 millions en 1986 à nettement moins d'un million actuellement. Les responsables de la politique de l'emploi britanniques suivent avec beaucoup d'attention l'évolution des effectifs de chômeurs inscrits, qu'ils mettent en relation avec les différentes interventions et les différents services proposés au moyen d'évaluations quantitatives rigoureuses. De plus, ces interventions et services font en général l'objet d'une expérimentation locale avant d'être mis en œuvre à l'échelon national lorsque des évaluations d'impact ont fait apparaître des résultats concluants.

En outre, si la France développe l'externalisation du placement des chômeurs auprès d'organismes indépendants de l'ANPE (qui n'en a plus le monopole depuis 2005), l'adoption d'une véritable stratégie d'évaluation va devenir essentielle. En Australie, où le placement des chômeurs est délégué à des organisations sous contrat depuis près de 10 ans, la procédure d'évaluation des prestataires de services mise en place par le SPE a joué un rôle important dans la réussite de cette externalisation. Après une évaluation rigoureuse, les notations individuelles ont été publiées, ce qui a permis aux prestataires d'adapter peu à peu leurs stratégies, et au SPE de sélectionner les prestataires les plus performants. Au total, l'efficacité des services de placement a été sensiblement améliorée.

Conclusion

Il n'y a pas de voie unique vers le plein emploi. Certains des pays les plus performants, tels que l'Irlande, le Royaume-Uni ou la Suisse, ont de faibles niveaux de prestations sociales et de prélèvements obligatoires, et une législation sur la protection de l'emploi peu contraignante. Mais de bons résultats ont aussi été obtenus par des pays comme le Danemark et les Pays-Bas, qui offrent des prestations sociales élevées et mobilisent les demandeurs d'emploi en leur apportant une aide efficace à la recherche d'emploi. Les niveaux d'emploi y sont élevés et les inégalités sociales faibles, même si ces systèmes sont budgétairement coûteux. Pour autant, cela ne signifie pas que tout est possible. Ces deux approches ont en commun trois éléments : des marchés de biens et services très concurrentiels, des incitations au travail adéquates et des dépenses publiques efficaces.

La France doit choisir sa voie entre ces deux grands schémas. La structure de son système de prestations et de prélèvements se rapproche en différents

points de celle du Danemark et des Pays-Bas, reflétant en partie un choix de société. Mais à l'inverse de ces deux pays, la France n'est pas dotée d'une structure incitative adéquate, complément indispensable d'un modèle social généreux si l'on veut qu'il soit compatible avec un objectif de plein emploi. Et dans le contexte actuel de vieillissement de la population, cet objectif prend un relief particulier : il est le meilleur garant du modèle social français. La France doit engager un certain nombre de réformes profondes des politiques et institutions qui gouvernent le fonctionnement de son marché du travail : revoir la politique de rémunération du travail en bas de l'échelle salariale afin de restaurer les incitations à la reprise d'un emploi tout en gardant la maîtrise du coût du travail ; réformer le service public de l'emploi et mettre en place une stratégie d'activation des chômeurs efficace, en respectant le principe d'obligations mutuelles ; et simplifier les procédures de licenciement afin d'augmenter le potentiel de créations d'emploi et de réduire la dualité du marché du travail français. L'application de cet ensemble de réforme améliorerait sensiblement les perspectives de croissance et d'emploi en France.

Notes

1. Le taux de chômage a baissé en France, passant de près de 12 % en 1995 à 9,8 % en 2006, et le taux d'emploi a augmenté de 3 points de pourcentage sur la même période.
2. Au Pays-Bas, l'ordre de grandeur estimé de ces effets d'aubaine varie selon les enquêtes entre 20 et 60 % des *embauches* ouvrant droit aux allègements (OCDE, 2003).
3. La manière dont la lourdeur des procédures d'information, de consultation et de reclassement des salariés est traduite dans l'indicateur OCDE de rigueur de la LPE est sans doute l'un des aspects les plus fragiles de cet indicateur. En effet, ce dernier se réfère aux dispositions *juridiques* en la matière, sans tenir véritablement compte, faute d'informations disponibles, des délais que ces dispositions peuvent réellement signifier en pratique. Il se peut donc que la rigueur des dispositions relatives au licenciement de travailleurs permanents soit sous-estimée dans le cas de la France.
4. Voir Blanchard et Tirole (2003), « Protection de l'emploi et procédures de licenciement » Rapport du CAE n° 44 ; Cahuc et Kramarz (2004), « De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle », Rapport au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et au ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale ; et de Virville (2004), « Pour un code du travail plus efficace », Rapport au ministre des Affaires sociales, du travail et de la solidarité.
5. La France est l'un des pays européens où la durée des emplois est la plus longue. En moyenne, un salarié reste employé dans la même entreprise pendant 12 ans, contre 10 ans en moyenne dans les pays européens de l'OCDE (et 8 ans par exemple en Irlande, au Royaume-Uni et au Danemark).

6. Ces sanctions financières doivent cependant rester modérées. Lorsque les sanctions prévues sont trop lourdes de conséquences pour l'individu concerné, elles deviennent inapplicables en pratique.
7. Voir Marimbert (2004), « Le rapprochement des services de l'emploi », Rapport au ministre des Affaires sociales, du travail et de la solidarité.
8. Voir Balmay, Chevrier-Fatome et Simonin, (2004), Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes.

Références

- Quintini, G., J.P. Martin et S. Martin (2007), « The Changing Nature of the School-to-Work Transition Process in OECD Countries », IZA Working Paper N° 2582.
- OCDE (2007), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Vieillissement et politiques de l'emploi : Vivre et travailler plus longtemps*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Prestations et salaires : Les indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : France*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Vieillissement et politiques de l'emploi : France*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.

Chapitre 3

Promouvoir la croissance à long terme en France : le rôle de la fiscalité

Les politiques fiscales, affectant tous les aspects de l'activité économique, ont une incidence majeure sur la croissance. La France a un rapport impôts/PIB plus élevé que les moyennes de l'OCDE et de l'UE à 15. La structure de son système fiscal se caractérise notamment par un niveau élevé des cotisations de sécurité sociale, notamment patronales; un taux élevé et une base étroite d'imposition sur les bénéfices des sociétés; une faible progressivité de l'impôt sur le revenu; et une TVA dont l'assiette est relativement réduite. Des réformes dans ces domaines pourraient aider à augmenter l'investissement productif, ainsi qu'à améliorer la situation de l'emploi et les incitations à innover. Si elles sont menées en veillant à ne pas renforcer les inégalités, de telles mesures pourraient contribuer à dynamiser la croissance en France.

Introduction

Les politiques fiscales peuvent avoir une incidence majeure sur la productivité et la croissance économique. Le niveau et la structure des prélèvements obligatoires – et les services publics qu’ils permettent de financer – affectent tous les aspects de l’activité économique. Cependant, le sens dans lequel s’exercent ces effets de la fiscalité sur le niveau du PIB et sur sa croissance n’est pas toujours clair. La fiscalité peut améliorer le niveau de vie si elle sert de base à la fourniture de biens publics qui augmentent le bien-être social ainsi que le niveau et la productivité du capital physique et humain. En revanche, des impôts plus élevés risquent d’accroître les distorsions qui réduisent l’épargne, l’investissement, le taux d’activité, l’innovation technologique et, en dernier ressort, la croissance économique. Les effets défavorables de la fiscalité sur la croissance peuvent s’intensifier rapidement avec l’augmentation du niveau d’imposition, mais ils dépendent aussi de la structure de la fiscalité et du caractère plus ou moins productif des dépenses publiques.

Les systèmes fiscaux affectent la croissance économique par leurs effets sur le progrès technologique comme sur l’offre de facteurs de production et sur l’efficacité de l’allocation des ressources. Cependant, le système fiscal ne constitue que l’un des facteurs susceptibles d’affecter ces déterminants de la croissance. De plus, il est important de tenir compte des interactions possibles entre les systèmes fiscaux et les cadres institutionnels et politiques dans lesquels ils s’inscrivent.

Certes, la promotion de la croissance économique n’est pas le seul déterminant de la politique fiscale, ni même le plus important. D’autres objectifs importants de la politique fiscale sont de générer des recettes publiques, ainsi que de promouvoir une plus grande équité et une plus grande facilité de gestion (du point de vue du contribuable comme de l’administration fiscale). Cela est d’autant plus vrai que les politiques fiscales qui permettent de promouvoir la croissance sont généralement celles qui réduisent au minimum la complexité des abattements et exemptions spécifiques, en permettant aux entreprises de mettre l’accent sur l’amélioration de leur productivité plutôt que sur la manipulation de l’impôt qu’elles ont à verser.

Ce chapitre est centré sur les réformes fiscales qui sont susceptibles d’avoir les effets positifs les plus forts sur la croissance économique en France, compte tenu de leurs incidences éventuelles sur les recettes et du fait que certaines d’entre elles peuvent avoir des effets défavorables sur la distribution des

revenus qu'il pourrait être nécessaire de compenser par d'autres réformes fiscales ou par des modifications du système de prestations. Les recommandations devraient être considérées comme un train de mesures visant à renforcer le potentiel de croissance à long terme de l'économie française sans réduction de l'ensemble des recettes publiques et d'une manière qui permette une répartition équitable de la charge fiscale. Ce chapitre ne met pas l'accent sur le volet dépenses publiques du budget de l'État.

La deuxième partie de ce chapitre donne un bref aperçu de l'évolution comparée du système fiscal français et des autres pays de l'OCDE et aboutit à

Un train de réformes fiscales pour la France

Objectifs de la réforme fiscale : Promouvoir la croissance économique de manière à :

- Améliorer les conditions d'investissement
- Accroître le taux d'activité
- Stimuler l'esprit d'entreprise et l'innovation
- Maintenir les recettes fiscales
- Ne pas accentuer les inégalités économiques

Réductions d'impôt proposées : La promotion de la croissance économique nécessite :

- La réduction du taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés
- La réduction des cotisations de sécurité sociale, en particulier de celles qui sont versées par les employeurs
- La réduction de l'impôt sur la fortune

Financement des réductions d'impôt : Ces réductions d'impôt peuvent être financées par :

- L'élargissement de la base de l'impôt sur les bénéfices des sociétés
- Une réforme de la TVA
 - ❖ L'adoption d'un système de TVA plus uniforme :
 - réduction des exemptions
 - relèvement/suppression des taux réduits
 - ❖ Éventuellement augmentation du taux normal de TVA
- Recours accru aux taxes liées à l'environnement

Empêcher un accroissement des inégalités : Pour faire en sorte que le recours accru à la TVA et aux taxes environnementales n'augmente pas les inégalités :

- Réduire la charge de la CSG et de la CRDS pour les titulaires de faibles revenus
- Renforcer la progressivité du système d'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les niveaux de revenus faibles et moyens (en ce qui concerne la CSG, la CRDS ainsi que l'impôt sur le revenu)

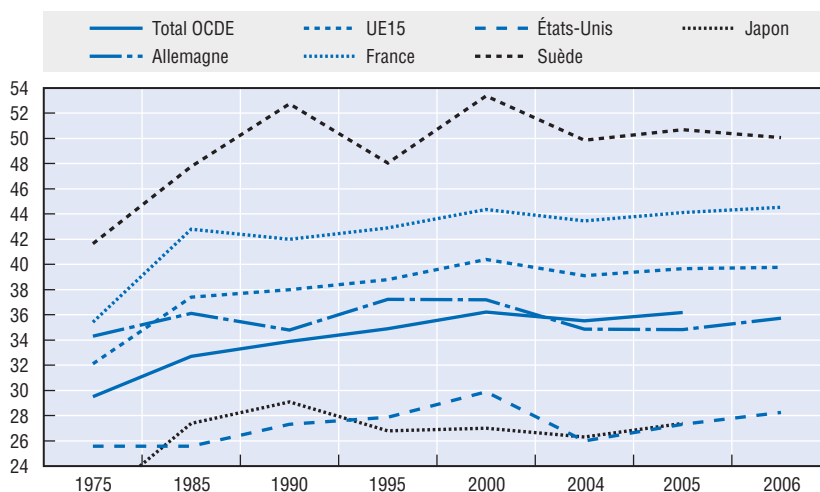
des recommandations sur les actions à entreprendre compte tenu de cette analyse. La troisième partie relie les suggestions de réformes fiscales aux principaux domaines dans lesquels il est possible de promouvoir la croissance : augmentation de l'investissement productif, augmentation de l'emploi et amélioration des incitations à innover et à entreprendre. L'encadré ci-dessus expose les principaux éléments d'un train de réformes fiscales permettant de stimuler la croissance.

Le système fiscal français comparé à ceux des autres pays de l'OCDE

Le niveau d'imposition

Le graphique 3.1 indique l'évolution des recettes fiscales en pourcentage du PIB dans les pays de l'OCDE depuis 1975. Entre 1975 et 2000, on observe une tendance à la hausse persistante et pratiquement ininterrompue du rapport impôts/PIB dans la majeure partie de la zone OCDE. La moyenne non pondérée des pays de l'OCDE a culminé à 36,6 % en 2000. Ce n'est que depuis quelques années que l'on a observé des signes bien perceptibles de stabilisation des recettes fiscales. La France apparaît comme ayant un rapport impôts/PIB nettement supérieur aux moyennes des pays de l'OCDE et de l'UE à 15 sur l'ensemble de la période. En 2006, le rapport impôts/PIB en France était de 44,5 %; seuls la Belgique (44,8 %), le Danemark (49 %) et la Suède (50,1 %) enregistraient un rapport plus élevé. Cela amène naturellement à poser la question de savoir si la France devrait s'efforcer de réduire son rapport impôts/PIB à moyen terme.

Graphique 3.1. Les rapports impôts/PIB dans la zone OCDE (1975-2006¹)



1. Les chiffres de 2006 manquent pour certains pays.

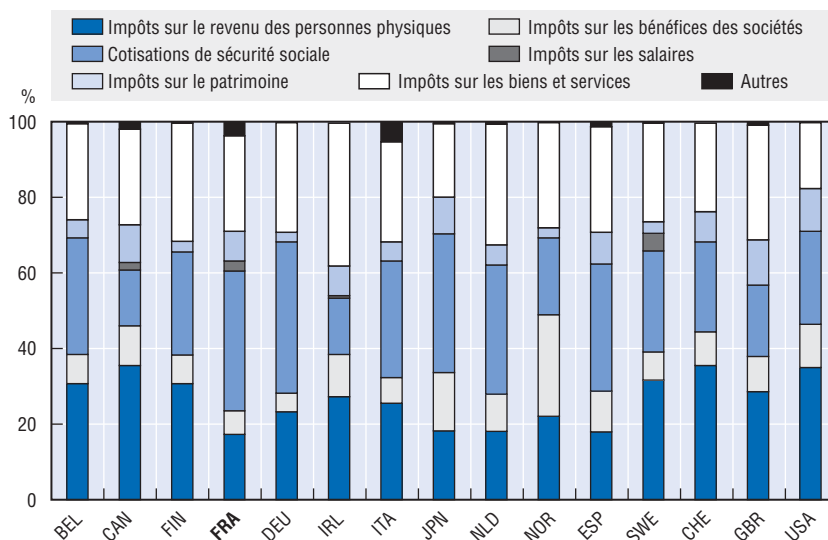
Source : OCDE (2007), *Statistiques des recettes publiques 1965-2006*.

La structure fiscale

L'un des choix majeurs auxquels sont confrontés les gouvernements dans l'élaboration du système fiscal est la question de savoir quelle importance donner aux différentes sources potentielles de recettes publiques, étant donné les différences dans leur incidence sur le comportement des divers agents économiques et, en dernier ressort, sur la croissance et la répartition des revenus. La plupart des pays de l'OCDE tirent la majeure partie de leurs recettes de trois sources principales : les impôts sur le revenu, les impôts sur les biens et services, et les cotisations de sécurité sociale.

Il existe des différences importantes entre les pays membres de l'OCDE dans la répartition de la charge fiscale entre les différents instruments (graphique 3.2). La France apparaît comme ayant un niveau élevé de cotisations de sécurité sociale (surtout celles qui sont à la charge de l'employeur) et un faible niveau d'imposition des revenus des personnes physiques (malgré le fait que ces chiffres enregistrent la CSG et la CRDS comme faisant partie de l'impôt sur le revenu). Cela pose la question de savoir si la France pourrait améliorer ses

Graphique 3.2. **Principales catégories de recettes fiscales en pourcentage des recettes fiscales totales (2005)¹**



1. La catégorie « autres » inclut les impôts de la catégorie 1300 (impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital qui ne peuvent être imputés ni sur les impôts sur le revenu des personnes physiques ni sur les impôts sur les bénéfices des sociétés).

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques, 1965-2006*

performances économiques en changeant sa structure fiscale de manière à réduire l'importance des cotisations de sécurité sociale au profit d'autres impôts. La suite de cette section examine plus en détail les impôts qui présentent le plus d'importance pour la croissance.

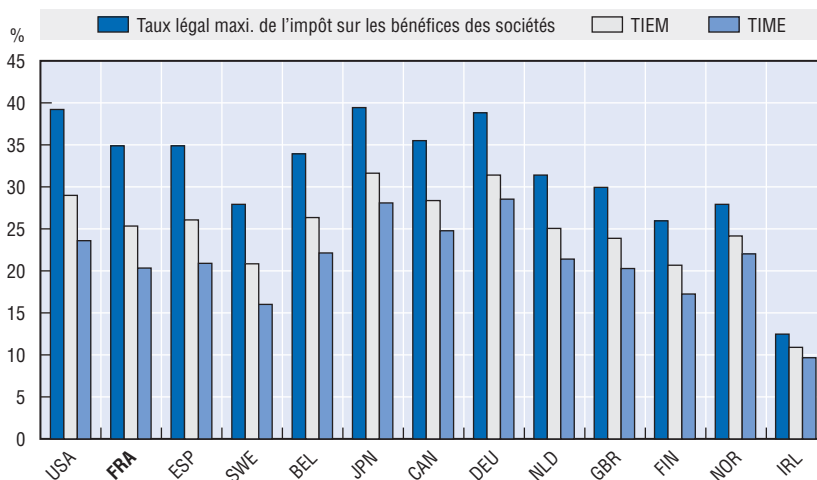
Impôts sur les bénéfices des sociétés

Le taux de 34,4 % de l'impôt sur les bénéfices des sociétés en vigueur en France excédait le taux moyen observé dans les autres pays européens membres de l'OCDE en 2006. Il excédait aussi le taux moyen des grands pays européens (France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne et Pays-Bas) en 2006, soit 33,5 %. Le taux moyen des autres grands pays de l'Union européenne (à l'exclusion de la France) a été ramené à 32 % en 2007 à la suite des réductions de taux de l'Espagne (de 35 à 32,5 %) et des Pays-Bas (de 29,6 à 25,5 %). De plus, ce taux moyen sera ramené à 29,6 % en 2008 lorsque l'Allemagne ramènera son taux de 38,9 à 29 % environ et que le Royaume-Uni le ramènera de 30 à 28 %. La France aura alors le taux d'impôt sur les sociétés le plus élevé de tous les pays européens membres de l'OCDE, à moins qu'elle ne procède également à des réductions.

En France, le taux élevé de l'impôt sur les sociétés est partiellement compensé par des dispositions avantageuses en matière d'abattements pour amortissement. Le rendement de l'investissement est donc imposé à des taux effectifs relativement faibles, malgré le taux légal élevé de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. C'est ce que l'on peut constater au graphique 3.3, qui indique le taux légal maximum de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, les taux d'imposition effectifs moyens (TIEM) et marginaux (TIME). Il apparaît que, à part les États-Unis, la France enregistre la plus grande différence entre le taux légal de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et le taux d'imposition effectif marginal. Cette conclusion est également valable en ce qui concerne le taux d'imposition effectif moyen. Ce résultat montre que la France prélève un taux d'impôt sur les sociétés (élevé) sur une base étroite comparée aux autres pays membres de l'OCDE.

Malgré ce taux élevé, les impôts sur les bénéfices des sociétés (ne) représentent en effet (que) 6,2 % des recettes fiscales en France en 2005, la moyenne observée pour l'OCDE étant de 10,3 % la même année. L'impôt sur les bénéfices des sociétés génère des recettes relativement plus importantes dans les autres pays à l'exception de l'Allemagne, où beaucoup d'entreprises ont le statut de sociétés de personnes et sont soumises à l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Afin d'élargir la base de l'impôt sur les sociétés, la France devrait envisager de réformer les règles avantageuses d'amortissement afin que l'amortissement fiscal soit plus proche de l'amortissement économique de

Graphique 3.3. **Taux légal maximum de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, TIEM et TIME (2005)¹**

1. Données concernant l'investissement dans le secteur manufacturier. Les pays sont classés par ordre décroissant en ce qui concerne la différence entre le taux légal de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et le taux d'imposition effectif marginal en 2005. Les calculs sont fondés sur un investissement hypothétique en installations industrielles et machines pendant une période donnée, cet investissement étant financé à l'aide de fonds propres ou de bénéfices non distribués (mais non par l'endettement). L'imposition au niveau de l'actionnaire n'est pas prise en compte. Les taux d'imposition effectifs marginaux sont calculés dans l'hypothèse où le projet atteint le point mort, c'est-à-dire qu'il n'existe pas de rente économique. Les taux d'imposition effectifs moyens sont calculés dans l'hypothèse de bénéfices économiques attendus de 10 %. Autres hypothèses, taux d'actualisation réel : 10 %; taux d'inflation : 3,5 %; taux d'amortissement économique : 12,25 %.

Source : Institute for Fiscal Studies (IFS).

l'actif. La France applique également des dispositions avantageuses en ce qui concerne la déduction des provisions (par exemple les provisions pour risques et dépenses) et des pertes par comparaison aux autres pays membres de l'OCDE. La base de l'impôt sur les sociétés pourrait également être élargie en appliquant plus strictement le principe de territorialité (par exemple en ce qui concerne la déduction des intérêts versés ou des créances douteuses sur les investissements étrangers). De plus, la France offre, au titre des dépenses de recherche-développement, un crédit d'impôt très avantageux et qui le deviendra encore plus à partir de 2008. On peut se demander s'il ne serait pas préférable d'éviter cette perte de recettes et en revanche de réduire le taux de l'impôt sur les sociétés. De plus, l'expérience acquise au niveau international montre que des incitations importantes à la recherche-développement peuvent conduire les entreprises à classer à tort des dépenses ordinaires dans les dépenses de recherche-développement.

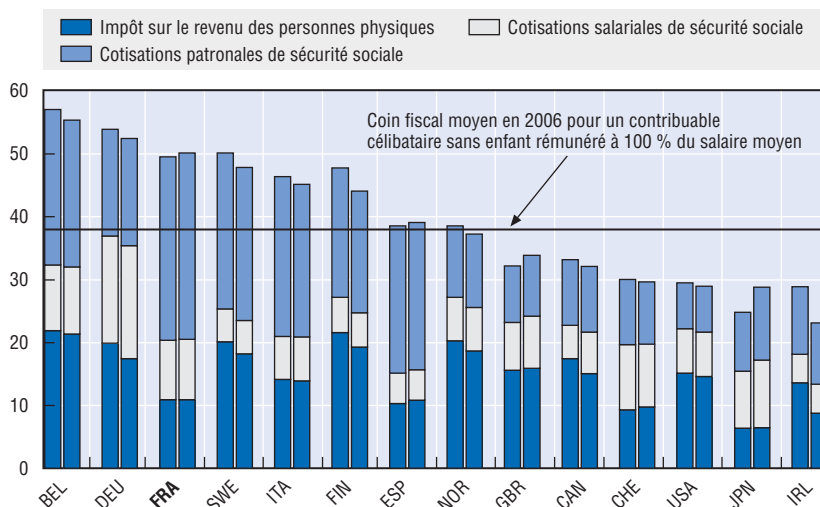
Recommandation

La France prélève l'impôt sur les sociétés à un taux élevé sur une base étroite. Cette combinaison encourage la planification fiscale et entraîne des distorsions dans les décisions d'investissement. Le gouvernement devrait envisager résolument de réduire encore le taux de l'impôt sur les sociétés afin de mettre en place un environnement attrayant pour les entreprises et de stimuler l'investissement et la croissance. L'incidence de la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés sur les entreprises dont les actifs fiscaux sont différés devrait être examinée. La réduction du taux de l'impôt sur les sociétés pourrait être financée en partie par l'élargissement de la base d'imposition.

Impôts sur la main-d'œuvre

Le graphique 3.4 indique le coin fiscal (moyen) pour les contribuables célibataires dont la rémunération est égale au salaire moyen et qui n'ont pas d'enfant. Le coin fiscal représente la différence entre le coût de l'emploi d'un salarié pour l'employeur et le salaire après impôt que ce salarié perçoit, et prend en compte aussi bien les impôts sur le revenu que les cotisations patronales et salariales de sécurité sociale (voir également le chapitre précédent). Le coin fiscal de la France est nettement supérieur aux moyennes des pays de l'OCDE et de l'UE à 15. La France est l'un des rares pays européens dans lesquels le coin fiscal ait augmenté au cours des

Graphique 3.4. **Coin fiscal pour les contribuables célibataires sans enfant disposant du salaire moyen (2000 et 2006)**



Source : OCDE (2006), *Les impôts sur les salaires*.

dernières années. La part la plus importante de ce coin fiscal est due aux cotisations patronales de sécurité sociale; aucun autre pays de l'OCDE ne prélève des cotisations patronales de sécurité sociale aussi élevées. En revanche, les impôts sur le revenu ne constituent qu'une faible part du coin fiscal, contrairement à ce que l'on observe dans beaucoup d'autres pays membres de l'OCDE. Des conclusions similaires peuvent être tirées pour d'autres situations de famille, comme celles des couples mariés et des parents isolés.

Afin de rendre plus attrayantes l'entrée sur le marché du travail pour les titulaires de faibles revenus et l'embauche de ceux-ci pour les employeurs, la France offre un crédit d'impôt sur le revenu des personnes physiques aux titulaires de bas salaires sous forme de primes pour l'emploi (PPE) et réduit les cotisations patronales de sécurité sociale applicables aux bas salaires en vertu de la loi Fillon. La prime pour l'emploi présente en outre l'avantage de relever les revenus des titulaires de bas salaires et permettrait ainsi d'augmenter le salaire minimum à un rythme moins rapide que celui du salaire moyen sans accroître la pauvreté.

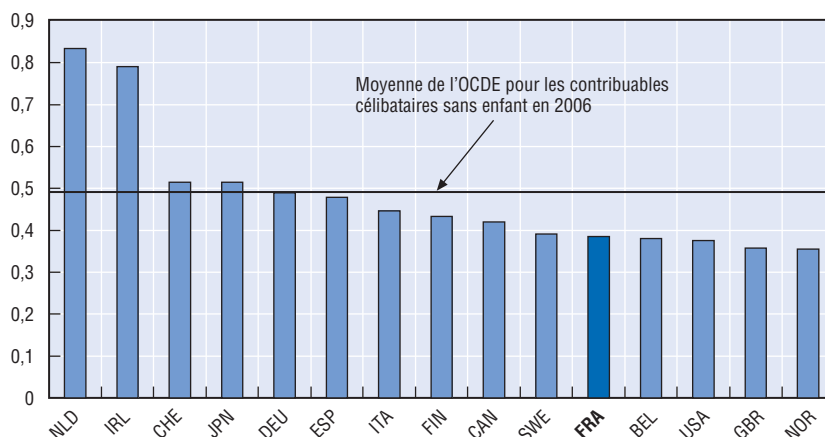
Recommandation

Le gouvernement français devrait envisager résolument de réduire les cotisations patronales de sécurité sociale afin de diminuer les coûts totaux de main-d'œuvre. Une réduction des cotisations patronales de sécurité sociale est préférée à une réduction des cotisations salariales, dans la mesure où celle-ci ne diminuerait pas nécessairement les coûts totaux de main-d'œuvre des employeurs. Une réduction des cotisations salariales de sécurité sociale et des impôts sur le revenu augmenterait le revenu net disponible des contribuables et, par conséquent, l'incitation pour ceux-ci à entrer sur le marché du travail et à travailler plus longtemps, ce qui constitue l'objectif poursuivi par la réforme récemment adoptée en France sur l'imposition des heures supplémentaires.

Impôt sur le revenu des personnes physiques

L'impôt sur le revenu des personnes physiques constitue une part relativement faible de la charge fiscale qui pèse sur les revenus du travail en France (graphique 3.2). L'autre particularité de la France est de compléter l'impôt sur le revenu par deux impôts affectés additionnels sur le revenu : la CSG et la CRDS. Ces impôts additionnels génèrent plus de recettes que l'impôt sur le revenu et sont prélevés à des taux uniformes sans abattement personnel. Malgré la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu, la

Graphique 3.5. **Progressivité d'ensemble de l'impôt sur le revenu pour les particuliers célibataires en 2006¹**



1. Des chiffres plus élevés indiquent une progressivité plus importante.

Source : OCDE (2006), *Les impôts sur les salaires*.

progressivité d'ensemble du système d'imposition du revenu des personnes physiques en France est donc nettement inférieure à celle de beaucoup d'autres pays de l'OCDE (graphique 3.5).

Recommandation

Étant donné la faible progressivité des impôts sur le revenu des personnes physiques en France, le gouvernement devrait envisager de la renforcer en intégrant la CSG et la CRDS à l'impôt sur le revenu pour aboutir à un impôt unique sur le revenu des personnes physiques. Si le seuil d'imposition de cet impôt combiné était fixé à un niveau inférieur à celui de l'impôt sur le revenu actuel, cela réduirait les impôts versés par les titulaires de faibles revenus (dans la mesure où ils n'auraient plus à payer la CSG et la CRDS sur les revenus inférieurs à ce seuil) sans que cela entraîne nécessairement des pertes de recettes fiscales (cela dépendrait cependant de la structure de taux spécifique du nouvel impôt). Un tel système fonctionnerait d'une manière optimale si le nouvel impôt faisait l'objet d'un prélèvement à la source mensuel par les employeurs (comme c'est actuellement le cas pour la CSG et la CRDS). C'est le dispositif qui fonctionne dans tous les autres pays de l'OCDE à l'exception de la Suisse.

À défaut, une autre solution consisterait à instaurer des abattements personnels au titre de la CSG et de la CRDS en les finançant par un

abaissement du seuil de l'impôt sur le revenu et (éventuellement) en limitant la déduction de la CSG de la base de l'impôt sur le revenu.

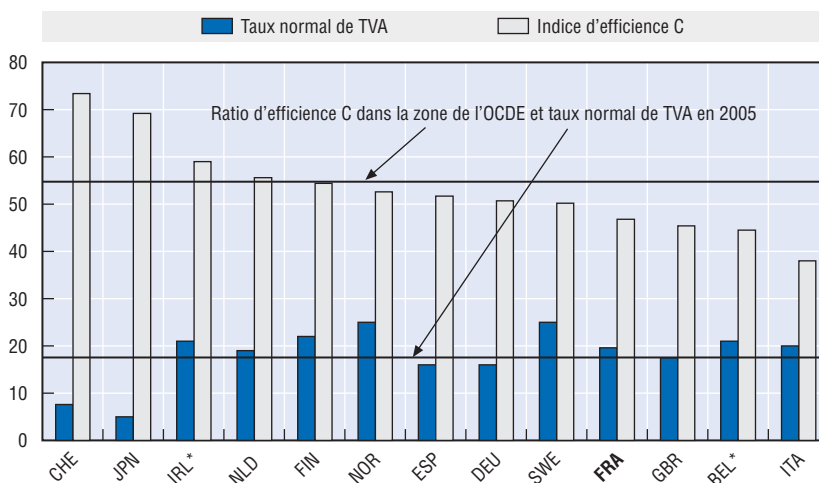
Réforme du système de TVA

Le taux normal de TVA est en France de 19,6 %, chiffre inférieur au taux normal enregistré en Suède, en Norvège, au Danemark et en Hongrie (25 %), en Islande (24,5 %), en Finlande et en Pologne (22 %), en Irlande et en Belgique (21 %) ainsi qu'en Italie et en Autriche (20 %) mais supérieur au taux normal de TVA observé dans tous les autres pays membres de l'OCDE (y compris l'Allemagne, même après le relèvement à 19 %).

La France applique un taux réduit de 5,5 % et un taux super réduit de 2,1 %. Ces taux réduits sont très faibles par comparaison avec ceux des autres pays de l'OCDE. De plus, ils sont prélevés sur un large éventail de produits tels que les denrées alimentaires, l'approvisionnement en eau, les boissons non alcoolisées, les services de restauration à domicile, les transports, l'énergie, les livres, les journaux, les périodiques, les services culturels, les fleurs et plantes, la télévision par câble, l'hébergement dans les hôtels, la rénovation des biens immobiliers, le lavage de vitres et le nettoyage des appartements privés, les activités artistiques, les soins médicaux et dentaires et les produits pharmaceutiques.

Afin d'évaluer l'incidence de ces taux réduits, le graphique 3.6 présente le ratio d'efficacité C (CER) qui est défini comme le quotient de la part des

Graphique 3.6. **Taux normal de TVA et indice d'efficacité C (2005)**



* indique que les données portent sur l'année 2004.

Source : OCDE (2007), *Statistiques des recettes publiques, 1965-2006*; OCDE (2006), *Tendances des impôts sur la consommation : TVA/TPS et droits d'accise : taux, tendances et questions d'administration*; Comptes nationaux.

recettes de TVA dans la consommation et du taux normal de TVA, exprimé en pourcentage. Un système de TVA totalement uniforme (c'est-à-dire dans lequel la totalité de la consommation est imposée à un taux uniforme) aura un CER de 100 %. Un taux d'efficacité élevé est considéré comme une preuve que la TVA porte uniformément sur une assiette large et que les modalités de recouvrement de l'impôt sont efficaces. En revanche, un CER faible peut dénoter une érosion de la base d'imposition du fait d'exemptions, de taux réduits, d'un manque de discipline fiscale, d'une administration défectueuse de l'impôt, ou d'une combinaison de ces facteurs. L'application de taux faibles ou nuls à beaucoup de biens et services peut se traduire par un CER inférieur à la moyenne.

En France, le taux normal de TVA excède le taux moyen de la zone de l'OCDE (17,6 %) et l'indice d'efficacité C (46,7 %) est inférieur à la moyenne de l'OCDE (54,4 %). Cela montre que la France prélève un taux normal de TVA élevé sur une assiette assez étroite en raison du grand nombre d'articles qui sont exonérés ou imposés à des taux réduits et/ou du fait que la France doit faire face à une fraude à la TVA plus importante que la moyenne observée dans les pays de l'OCDE.

Recommandation

Si des recettes publiques additionnelles sont nécessaires pour financer la réduction des cotisations de sécurité sociale, le gouvernement français pourrait envisager, comme solution alternative ou complémentaire à une augmentation du taux normal, d'améliorer l'efficacité du système de TVA en élargissant la base d'imposition, c'est-à-dire en relevant ou en supprimant les taux réduits et/ou en réduisant leur champ d'application en imposant un plus grand nombre de biens et services au taux normal. Une telle évolution vers un système de TVA uniforme générerait des économies considérables en termes de coûts de discipline fiscale et de coûts administratifs, aussi bien pour les entreprises que pour les administrations fiscales, par rapport à la situation actuelle.

Une telle mesure serait préférable à une augmentation du taux normal de TVA, qui inciterait davantage les entreprises à s'orienter vers l'économie informelle. Si un nombre suffisant de biens et services était transféré dans le groupe assujéti au taux normal, il serait même possible de réduire ce taux.

Impôts sur le patrimoine

La France tire une part relativement élevée de ses recettes fiscales des impôts sur le patrimoine : 7,6 % par rapport à une moyenne de 5,6 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE. La majeure partie de ces impôts est constituée par les taxes récurrentes sur la propriété immobilière (4,8 % des recettes

fiscales par rapport à 2,8 % pour la moyenne des pays de l'OCDE). Cette forme d'imposition est généralement considérée comme favorable à la croissance, dans la mesure où ces impôts n'entraînent pas de distorsions dans les décisions d'investissement et d'offre de main-d'œuvre, et présentent l'avantage supplémentaire d'équilibrer dans une certaine mesure le régime fiscal préférentiel dont bénéficie par ailleurs le logement.

Cependant, une faible part des recettes des impôts sur le patrimoine (0,4 % des recettes fiscales totales, contre une moyenne de 0,5 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE) provient des impôts sur l'actif net. La France est au nombre des huit pays de l'OCDE seulement qui continuent à appliquer ce genre d'impôt. Celui-ci semble encourager les fuites de capitaux et risque de dissuader les chefs d'entreprises d'exercer leur activité en France, sans rapporter des recettes importantes. Le gouvernement pourrait donc envisager de réduire le taux de l'impôt sur l'actif net et/ou de relever le seuil d'imposition.

Recommandation

Le gouvernement français devrait continuer à prélever des recettes importantes au moyen des impôts récurrents sur la propriété immobilière. Toutefois, il devrait envisager de réduire l'impôt sur la fortune en relevant son seuil d'imposition et/ou en réduisant son taux.

Taxes liées à l'environnement

La France tire des recettes relativement faibles des taxes liées à l'environnement : celles-ci représentent 2,14 % du PIB et 4,94 % des recettes fiscales par rapport à une moyenne de, respectivement, 2,48 et 7,17 % dans l'OCDE. Ces résultats s'expliquent par les taux d'imposition assez faibles et par le petit nombre d'activités préjudiciables à l'environnement auxquelles elles s'appliquent. Il serait possible de modifier les taux d'imposition relatifs, notamment en portant l'impôt applicable au gazole à un niveau supérieur à celui qui s'applique à l'essence, dans la mesure où un litre de gazole cause plus de dommages à l'environnement qu'un litre d'essence (voir le chapitre suivant).

Recommandation

Le gouvernement français pourrait envisager d'élargir le recours aux taxes environnementales et d'aligner davantage les taux d'imposition sur les dommages correspondants pour l'environnement, par exemple en prélevant sur le gazole un taux d'imposition supérieur à celui qui s'applique à l'essence.

Une réforme fiscale qui stimule la croissance

Les recommandations exposées ci-dessus peuvent être combinées de manière à constituer un train de réformes fiscales susceptible d'avoir un effet notable sur la croissance, en augmentant l'investissement productif et en améliorant la situation de l'emploi, ainsi que les incitations à innover et l'esprit d'entreprise. On verra par ailleurs que ces réformes fiscales pourraient être financées d'une manière qui ne soit pas préjudiciable à la croissance et ne renforce pas les inégalités.

Augmenter l'investissement productif

Les impôts peuvent avoir une incidence sur (i) l'attrait de la France pour l'investissement direct étranger, (ii) la capacité de la France de retenir les entreprises dynamiques qui envisagent de s'établir à l'étranger et (iii) la quantité et la qualité des investissements effectués par les entreprises en France. Tous ces effets sont importants pour la croissance économique car l'investissement génère des emplois et permet d'augmenter la productivité.

En ce qui concerne les points (i) et (ii), la charge fiscale qui pèse sur les entreprises en France constitue un facteur essentiel, aussi bien en ce qui concerne les taux d'imposition que le coût de la discipline fiscale. Si le taux légal de l'impôt sur les sociétés en France est relativement élevé, cet aspect est compensé dans une certaine mesure par l'assiette relativement étroite de cet impôt. Néanmoins, un abaissement du taux de celui-ci rendrait la France plus attrayante pour les investissements même si la base d'imposition était élargie. En effet, le taux légal contribue effectivement à attirer les entreprises, et notamment à encourager l'investissement de firmes très rentables qui contribuent le plus à la croissance à long terme, et pour lesquelles des abattements avantageux au titre des coûts présentent moins d'importance que le taux légal. En outre, un taux légal plus faible réduirait l'incitation pour les entreprises multinationales de transférer artificiellement leurs bénéfices hors de France. Il est également important de réduire les coûts de la discipline fiscale, qui sont relativement élevés en raison de la complexité du système fiscal français et des délais imputables à l'administration fiscale, surtout pour les entreprises multinationales qui manquent d'agents formés à la fiscalité internationale.

En ce qui concerne l'effet (iii) sur la quantité et la qualité des investissements effectués par les entreprises en France, on peut s'attendre à ce que le taux élevé de l'impôt sur les sociétés réduise l'investissement. Cependant, comme en ce qui concerne les décisions de localisation des entreprises, cet effet est compensé dans une certaine mesure par l'étroitesse de la base d'imposition. Par conséquent, un abaissement du taux de l'impôt sur les sociétés financé par un élargissement de son assiette n'aurait peut-être

pas beaucoup d'effets sur la quantité des investissements. Toutefois la qualité des investissements est également importante : la France a besoin d'investissements dont le taux de rendement économique soit élevé en termes de croissance de la productivité, et non d'investissements attirés par des incitations fiscales spécifiques telles que des abattements avantageux au titre des amortissements. Ces arguments plaident également en faveur de l'élargissement de la base d'imposition et de la réduction du taux.

Il existe également un argument en faveur d'une réduction de l'impôt sur les bénéfices des sociétés d'un montant supérieur à ce qu'il serait possible de financer par des mesures d'élargissement de l'assiette. Cela permettrait d'attirer un plus grand nombre d'entreprises en France et de les encourager à effectuer des investissements plus importants, tout en dissuadant les entreprises existantes de se délocaliser. La difficulté d'une telle approche est liée aux effets qu'elle pourrait avoir sur les recettes fiscales. Par conséquent, cette réforme devrait s'accompagner de mesures de financement du type de celles qui sont proposées ci-dessous.

Améliorer l'emploi

Bien que les mauvais résultats de la France en matière d'emploi soient dus dans une large mesure à des facteurs non fiscaux, il est probable que le taux élevé du coin fiscal y a contribué (voir le chapitre précédent). La combinaison d'un salaire minimum élevé à des cotisations patronales de sécurité sociale relativement importantes rend l'emploi de salariés peu qualifiés particulièrement peu attrayant. Beaucoup de mesures ont déjà été prises pour réduire les cotisations des employeurs concernant les rémunérations égales au salaire minimum ou qui en sont très proches, et les possibilités de prendre de nouvelles dispositions dans ce domaine sont très limitées. La réduction des cotisations patronales de sécurité sociale pour les salariés ayant des revenus plus élevés stimulerait l'emploi et par conséquent la croissance. Elle pourrait toutefois être coûteuse, surtout si elle était appliquée à tous les niveaux de revenus. Une autre approche consisterait à rendre la PPE plus généreuse. Celle-ci faciliterait la mise en œuvre plus vigoureuse de politiques actives du marché du travail, dans la mesure où elle permettrait de faire en sorte que les personnes qui se mettent à travailler soient certaines de voir augmenter leurs revenus.

Améliorer l'incitation à l'innovation et l'esprit d'entreprise

L'accroissement de la productivité est la clé d'une croissance forte à long terme, mais celle-ci ne se réalisera que si les mesures d'incitation sont appropriées. Les incitations fiscales à la R-D ont été efficaces dans certains pays seulement, et il y a lieu de les étudier avec soin afin qu'elles stimulent l'innovation sans entraîner une érosion excessive des recettes de l'impôt sur

les bénéfices des sociétés. Comme on l'a vu dans la partie précédente, il est possible que le renforcement des incitations annoncées pour 2008 soit allé trop loin. Par conséquent, les recettes perdues du fait de ces mesures auraient pu être mieux utilisées pour réduire les impôts sur les sociétés, qui découragent à la fois l'innovation et l'investissement.

Il est également important de s'assurer que les innovateurs ne soient pas découragés par la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur la fortune. Toutefois, on a vu que, dans l'ensemble, la progressivité du système d'imposition du revenu des personnes physiques est faible en France et qu'il est possible de la renforcer (en améliorant par conséquent l'équité), du moins pour les revenus faibles et moyens. Néanmoins, il importe de s'assurer que les taux marginaux d'imposition applicables au sommet du barème ne se combinent pas avec l'impôt sur la fortune pour décourager les chefs d'entreprise ou les inciter à partir à l'étranger. Dans une certaine mesure, le plafonnement à 50 % des revenus du montant des paiements d'impôts directs répond à cet objectif. Enfin, il est important de faire en sorte que les coûts du respect de la législation fiscale n'empêchent pas les jeunes entreprises novatrices de se constituer et de se développer. À cette fin, il faut atténuer la complexité du système fiscal (de tous les pays de l'OCDE, la France est celui où le nombre d'impôts perçus est le plus élevé), améliorer le fonctionnement de l'administration fiscale et répartir plus rationnellement les compétences fiscales entre les niveaux d'administration.

Financement des réformes

Certaines de ces idées impliquent des réductions du montant des recettes fiscales. Comme la France enregistre déjà un rapport dépenses publiques/PIB élevé, il y a de bonnes raisons pour soutenir que la majeure partie ou la totalité de ces réductions devraient s'accompagner de réductions des dépenses. Mais cela serait politiquement irréaliste à court terme et, par conséquent, il est nécessaire de trouver des augmentations compensatoires des recettes publiques. Pour y parvenir, le meilleur moyen serait de réduire le très grand nombre de dépenses fiscales, dans la mesure où la suppression de la plupart d'entre elles serait susceptible d'améliorer à la fois l'efficacité économique (en réduisant les incitations à exercer des activités en raison de leurs avantages fiscaux) et la distribution des revenus (du fait que ce sont habituellement les plus favorisés qui sont le mieux en mesure de profiter des dépenses fiscales). On a vu plus haut qu'il existe une marge de manœuvre considérable pour élargir la base de l'impôt sur les bénéfices des sociétés ainsi que celle de la TVA.

Toutefois, il pourrait être nécessaire d'augmenter un ou plusieurs taux d'imposition. Dans une perspective de croissance, il serait préférable d'y

parvenir en modifiant la répartition des impôts au profit de la fiscalité indirecte par une réforme de la TVA et un renforcement du recours aux taxes environnementales. Celles-ci seraient en effet moins dommageables pour l'emploi et l'épargne que les alternatives évidentes, comme l'augmentation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Distribution des revenus

Les principales propositions en vue d'utiliser le système fiscal pour stimuler la croissance devraient être favorables aux plus démunis en améliorant les perspectives d'emploi et, plus généralement, la prospérité du pays. Cependant, on peut craindre à juste titre que les méthodes proposées pour financer les réformes ne risquent de renforcer les inégalités. Tout en étant favorables à la croissance, l'élargissement de l'assiette de la TVA, le recours accru aux taxes liées à l'environnement et l'augmentation éventuelle du taux de TVA auraient en eux-mêmes pour effet de renforcer les inégalités en élevant les prix de produits qui sont consommés en grande quantité par les plus démunis. Cependant, le renforcement de la progressivité du système d'impôt sur le revenu des personnes physiques aux niveaux de revenus faibles et moyens permettrait de compenser cette augmentation des inégalités et de susciter un soutien politique plus large à ce train de réformes. Comme on l'a recommandé dans la partie précédente, cela supposerait de réduire la charge de la CSG et de la CRDS sur les bas revenus, de préférence en les intégrant dans une structure unique d'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Références

- OCDE (2006), *Les impôts sur les salaires 2005-2006*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Tendances des impôts sur la consommation : TVA/TPS et droits d'accise : taux, tendances et questions d'administration*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Refonte de l'imposition des revenus des personnes physiques, Étude de politique fiscale de l'OCDE n° 13*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007, à paraître), *Fundamental Reform of Corporate Income Tax, Étude de politique fiscale de l'OCDE n° 16*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Statistiques des recettes publiques, 1965-2006*, OCDE, Paris.
- OCDE, Base de données fiscales de l'OCDE : www.oecd.org/ctp/taxdatabase.
- Commission européenne (2007), *Taux de TVA appliqués dans les États membres de la Communauté européenne*, DOC/2137/2007, disponible sur www.europa.eu.

Chapitre 4

Améliorer la gestion de l'environnement et son impact sur la croissance

Comme d'autres pays, la France a traditionnellement fondé sa politique de l'environnement sur une approche réglementaire. Si elle peut être efficace, celle-ci a un coût important et est peu souple. C'est pourquoi les instruments économiques (taxes, permis négociables et subventions) ont pris une place croissante dans les mesures environnementales. Mais ces instruments ne sont pas toujours bien ciblés, et pourraient être améliorés et étendus afin de parvenir à une meilleure maîtrise des coûts environnementaux et financiers, tout en limitant les effets sur la compétitivité de ces mesures. En réajustant ces instruments économiques d'action sur l'environnement, la France pourrait réduire le coût de la protection environnementale, contribuant ainsi à la croissance économique. En même temps, elle pourrait envisager d'augmenter le niveau de son ambition environnementale – ce qui sera de plus en plus important dans le contexte de problèmes grandissants, comme le changement climatique.

Introduction

À l'instar d'autres pays de l'OCDE, la France a traditionnellement fondé sa politique de l'environnement sur une approche réglementaire. Une part importante des efforts a donc été consacrée à l'élaboration de normes techniques visant à limiter ou éliminer les émissions. Cette approche réglementaire a dans l'ensemble permis de réduire considérablement la pollution industrielle et les quantités d'eaux usées municipales non traitées, mais ces bons résultats n'ont probablement pas été obtenus au meilleur coût. Ainsi, l'OCDE a estimé que les coûts de la lutte contre la pollution dans les pays de l'OCDE étaient sans doute supérieurs d'au moins 25 % à ce qu'ils pourraient être si les instruments économiques étaient utilisés plus largement (et plus efficacement) dans la politique de l'environnement.

La recherche de politiques moins coûteuses a par conséquent conduit la France à donner une importance croissante aux instruments économiques – et aux signaux de prix fournis par ces instruments. Initialement, les taxes liées à l'environnement ont été privilégiées, et plus récemment, l'accent a également été mis sur les systèmes de permis négociables. Par ailleurs, les subventions à visée environnementale ont progressivement représenté une part croissante de la panoplie des mesures prises par les pouvoirs publics.

Les coûts des mesures de protection de l'environnement en France en termes de pourcentage du PIB ont été relativement stables depuis plusieurs années :

Dépenses de protection environnementale en % du PIB

1990	1,4 %
1995	1,8 %
2000	1,9 %
2001	1,9 %
2002	2,0 %
2003	2,0 %
2004	2,0 %
2005	2,0 %

Source : IFEN, Commission des comptes et de l'économie de l'environnement (diverses années).

Ces coûts sont en passe d'augmenter sensiblement au cours des années à venir, en raison de politiques plus ambitieuses dans le domaine du

changement climatique, de mesures plus rigoureuses en matière de pollution de l'air et de l'eau ainsi que de gestion des déchets, et de la nécessité d'engager de nouveaux investissements dans les infrastructures de l'eau vieillissantes. En outre du besoin d'une réponse internationale plus forte au problème du changement climatique, la France affronte également d'importants problèmes domestiques associés à la pollution de l'air due au transport routier (par exemple par les particules de matière) et à la pollution de l'eau venant du secteur agricole (notamment par les nitrates).

En corollaire, l'augmentation des coûts signifie que les dépenses engagées pour faire face à ces problèmes devraient être maîtrisées – et c'est à ce niveau que des instruments économiques bien conçus et appliqués peuvent jouer un rôle important. L'abaissement des coûts de mise en œuvre libère des ressources économiques qui peuvent être consacrées à des secteurs plus productifs, favorisant la croissance économique tout en servant les priorités environnementales.

Les instruments économiques

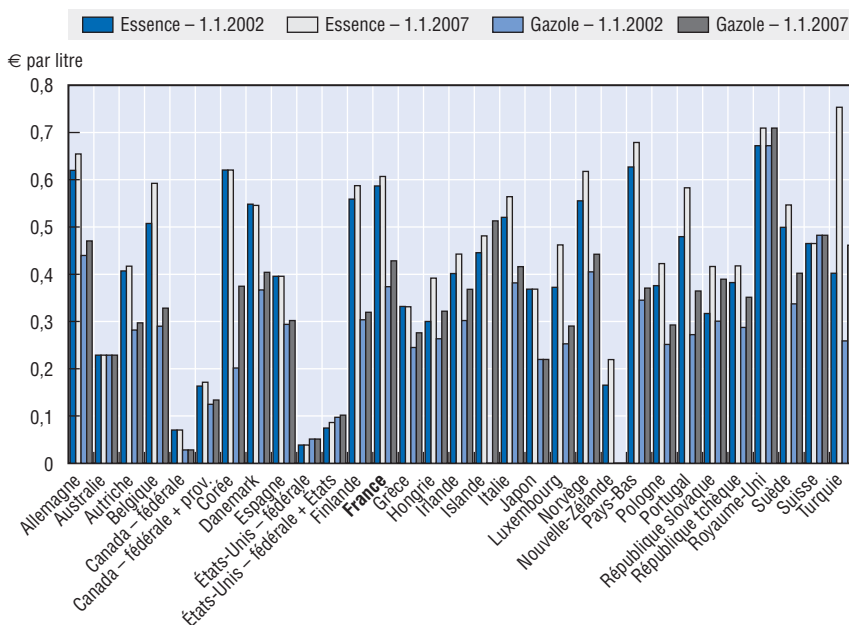
Dès aujourd'hui, les instruments économiques fournissent aux pollueurs et aux utilisateurs des ressources et des incitations pour modifier leur comportement. À long terme, ils incitent aussi à innover pour édifier un avenir plus respectueux de l'environnement. Bien que les instruments économiques ne suscitent pas une forte adhésion du public dans tous les contextes, il existe divers moyens de les faire mieux accepter.

Des taxes et prélèvements à améliorer

La France a instauré un éventail relativement large de taxes et redevances environnementales, (par exemple : redevances sur l'eau, taxes sur les déchets, taxes sur les émissions atmosphériques ou le bruit). En ce qui concerne le nombre de taxes et de redevances environnementales, la France est assez bien placée par rapport aux autres pays de l'OCDE. Pourtant, les taux de ses taxes sont généralement moins élevés que ceux d'autres pays de l'OCDE. Par exemple, le taux de taxation sur les émissions de NO_x en Suède est 100 fois supérieur à celui de la France. Une conséquence de ces taux de taxation plutôt bas est que la France tire des recettes relativement faibles des taxes liées à l'environnement (voir le chapitre 3). En outre, bien que ces prélèvements aient pour objet de réduire les pressions sur l'environnement, ils sont souvent mal ciblés par rapport à cet objectif. Ainsi, dans le secteur des transports :

- La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), qui est la plus importante taxe sur les produits énergétiques en France, représente quelque 2 % du PIB, ce qui est dans la moyenne de l'OCDE (voir graphique 4.1). Or, ces prélèvements n'ont que peu de rapport avec les

Graphique 4.1. Taux des taxes sur l'essence et le gazole



Source : OCDE (2006), *L'économie politique des taxes liées à l'environnement*.

externalités environnementales produites par les carburants, notamment les émissions de dioxyde de carbone, qui contribuent à l'effet de serre. Le charbon, qui est le plus polluant de tous les hydrocarbures, n'est pas taxé du tout.

- Globalement, la fiscalité de l'essence est lourde en France, en particulier si on la compare à celle de l'Amérique du Nord. Cependant, l'écart entre la fiscalité du gazole et celle de l'essence est particulièrement important en France, ce qui a favorisé une forte augmentation de la part des véhicules à moteur diesel dans le parc automobile. Un litre de gazole pollue plus qu'un litre d'essence, aussi le coût du gazole devrait-il être en fait plus élevé (et non plus bas) que celui de l'essence.
- De temps en temps, la hausse des cours mondiaux de pétrole brut déclenche d'importantes demandes d'abaissement des taxes en vigueur sur les carburants. En gros, cet argument devrait être réfuté, pour les raisons suivantes : i) les recettes du gouvernement n'augmenteront pas avec une telle hausse (parce que la demande totale pour les carburants diminuera) ; ii) étant donné la nature mondiale de l'augmentation des prix pour les carburants, tous les concurrents sont sujets aux mêmes pressions économiques, donc il n'y a pas d'effet négatif sur la compétitivité internationale ; iii) des réductions dans le prix domestique des carburants (à

la suite d'une renonciation de taxes domestiques) inciteraient les exportateurs de pétrole à augmenter davantage les prix des carburants.

- Les normes techniques ont certes permis d'abaisser sensiblement les émissions par véhicule, mais aussi bien la mobilité que la part modale des transports routiers continuent d'augmenter. Il apparaît donc nécessaire d'appliquer au secteur des transports des prélèvements plus en rapport avec l'utilisation du réseau routier, la localisation et les caractéristiques environnementales des véhicules. Pour la France, il a par exemple été estimé que l'optimisation des redevances des services des transports, par rapport à leur niveau de 2000, se traduirait par une augmentation annuelle nette des recettes du gouvernement (taxes et redevances) de 28 millions d'euros, celle-ci générant un accroissement annuel net du bien-être équivalent à 10 millions. La plupart de ce bien-être accru proviendrait de réductions des émissions de gaz à effet de serre, de réductions de la pollution de l'air et de la congestion liée aux transports.
- Parfois, le « problème de ciblage » est dû aux difficultés techniques rencontrées pour prendre en charge des problèmes environnementaux (essentiellement *locaux*) à l'aide d'un instrument *général*. Il peut aussi tenir aux dispositions particulières introduites dans la conception et la mise en œuvre des instruments – dispositions qui, à terme, ont pour effet de limiter leur efficacité ou leur efficience. C'est à ce dernier type de situations qu'il convient de remédier.

Conclusion

Les instruments économiques devraient continuer à prendre une place grandissante dans la politique de l'environnement par rapport aux réglementations (moins souples). Pour améliorer à la fois le rapport coût-efficacité et l'efficience environnementale de ces instruments, il conviendrait en priorité de mieux cadrer les instruments économiques par rapport aux dommages environnementaux spécifiques qui sont visés et, pour ce faire :

- i) d'élargir la base sur laquelle sont appliqués les différents instruments (par exemple appliquer à l'agriculture le même taux de redevance pour l'eau qu'aux autres secteurs);
- ii) de réduire les abattements fiscaux accordés à certaines activités portant atteinte à l'environnement (par exemple taxer davantage le diesel, qui génère plus de dommages environnementaux que l'essence);
- ou iii) de faire porter le poids des instruments d'action des pouvoirs publics sur les activités dommageables pour l'environnement (notamment taxer directement la pollution liée à l'utilisation de l'énergie, au lieu de taxer l'énergie elle-même).

Renforcer l'efficacité des subventions

Le cas des subventions favorables à l'environnement

La France a également largement utilisé les subventions environnementales dans sa réponse politique aux problèmes environnementaux. La plupart des taxes et redevances sur les émissions ou les produits polluants qui ont été mises en place en France au fil des années ont été utilisées pour financer des dépenses de lutte contre la pollution, et n'ont jamais eu pour objet de constituer une incitation proportionnelle aux coûts de la pollution. La redevance sur les émissions atmosphériques, par exemple, a servi à financer des équipements de réduction des émissions, des réseaux de surveillance de la pollution et des travaux de recherche et développement.

L'utilisation des recettes fiscales pour financer les subventions aux investissements a certainement contribué dans une large mesure à ce que ces prélèvements soient mieux acceptés en France, en particulier par les entreprises. Le résultat global de cette démarche, cependant, est une économie moins efficiente (et par conséquent un moindre potentiel de croissance) et une moindre efficacité environnementale.

L'un des problèmes que posent ces programmes tient au fait qu'ils vont parfois à l'encontre du principe pollueur-payeur, en rétribuant directement les pollueurs pour leurs activités dommageables pour l'environnement. Un autre problème tient à ce qu'ils finissent souvent par être considérés comme un « droit financier » du bénéficiaire, et que la finalité environnementale initiale perd de l'importance avec le temps. La plupart des décisions relatives aux programmes de subventions bénéfiques pour l'environnement restent fondées sur les fonds disponibles pour financer le programme, et non sur les améliorations spécifiques anticipées dans le domaine de l'environnement.

Conclusion

Les subventions environnementales qui reposent sur un système d'affectation préalable des recettes ne devraient pas être allouées automatiquement comme un droit, et tous les projets proposés devraient faire l'objet d'une analyse coûts-bénéfices préalablement à l'octroi des fonds. Lorsque la préaffectation est pratiquée, le recyclage des éventuelles recettes dans les entreprises concernées devrait être opéré de manière à conserver au moins une partie de l'incitation originale à réduire les émissions. Par exemple, les paiements pourraient être effectués sur la base de la production, au lieu de se baser sur les niveaux actuels de pollution – afin de « dissocier » au moins une partie du paiement de l'activité polluante.

Le cas des subventions défavorables à l'environnement

Il est difficile de trouver des données très détaillées sur le niveau des subventions économiques qui influent sur les principales variables environnementales en France. Néanmoins, les informations disponibles pour l'ensemble des pays de l'OCDE laissent à penser que le niveau des aides publiques destinées au secteur agricole est assez élevé (1,3 % environ du PIB des pays de l'OCDE). L'agriculture est aussi un des principaux bénéficiaires des subventions relatives à l'eau, en particulier pour l'irrigation (voir l'encadré).

Subventions dans le secteur de l'eau et agriculture

La France a été le premier pays de l'OCDE à adopter un système décentralisé de gestion intégrée des bassins hydrographiques. Des progrès notables ont depuis été réalisés dans la lutte contre la pollution imputable aux secteurs de l'industrie et des ménages, mais la pollution d'origine agricole – en particulier par les nitrates – continue d'augmenter. Les agriculteurs ayant été dispensés *de facto* de payer des redevances sur la pollution de l'eau, ce sont les consommateurs finals – ceux qui sont les moins représentés dans les comités de bassin – qui ont dû assumer la charge financière associée à la pollution agricole. Les mesures de lutte contre la pollution de l'eau (redevances, règlements, subventions) ne prennent généralement pas en compte la pollution d'origine agricole.

Avec le développement de l'agriculture irriguée, la demande agricole d'eau en France a aussi fortement augmenté – à un rythme beaucoup plus rapide que dans l'ensemble de l'Europe. Une grande partie de cette évolution peut s'expliquer par la sous-tarification de l'eau d'irrigation, et par les aides accordées aux projets d'irrigation. Le résultat est qu'en France, comme dans d'autres pays européens, le secteur agricole paie beaucoup moins cher son eau que les usagers municipaux. Outre qu'elles nuisent à l'efficacité économique, ces aides financières ont aussi des conséquences dommageables pour l'environnement, car l'agriculture irriguée est une agriculture à forte consommation d'intrants, et donc généralement plus polluante.

Le soutien économique au secteur de l'agriculture en particulier est étroitement associé à de nombreux problèmes d'environnement en France. Certains de ces programmes vont à l'encontre du principe pollueur-payeur, et récompensent de fait les pollueurs qui exercent des pressions accrues sur l'environnement. D'autres programmes favorisent directement les pressions environnementales : ainsi, les subventions directes à l'irrigation entraînent une augmentation de la consommation d'eau et de l'intensité d'utilisation des

engrais et des pesticides. Par ailleurs, le gouvernement est parfois amené à utiliser un programme de soutien pour contrer les effets écologiquement préjudiciables d'un autre programme de soutien. Éviter ces problèmes dès le début améliorerait l'efficacité énergétique.

Des progrès ont été enregistrés en France sur la voie de la réforme ou de l'élimination des subventions qui sont préjudiciables à l'environnement. Citons, par exemple, les nouvelles dispositions en matière d'éco-conditionnalité qui visent à distribuer les subventions sur la base de critères *environnementaux* (conditions pédologiques, hydrologiques et climatiques réelles) et non de critères *agro-économiques*. Un autre exemple est celui des récentes réformes de la Politique agricole commune de l'UE, qui visent à dissocier les subventions agricoles des pressions exercées sur l'environnement.

Pour aboutir, les futures réformes entreprises dans cette direction reposeront probablement sur les éléments suivants : (i) une amélioration de l'information (pour faire apparaître quelles sont les subventions de ce type qui sont effectivement en place et quels en sont les bénéficiaires); (ii) une meilleure analyse des effets (dynamiques) à plus long terme de ces subventions sur l'environnement et sur l'économie; (iii) des stratégies de transition et des politiques d'ajustement visant à mettre progressivement en place les réformes nécessaires (sachant qu'il existe souvent de bonnes raisons d'utiliser le dispositif de protection sociale existant pour soutenir directement les revenus, au lieu d'essayer d'adapter les programmes de subventions proprement dits); et (iv) un renforcement des alliances internationales, en vue de réduire les effets sur la compétitivité des régimes de subventions pour tous.

Conclusion

La réforme des subventions économiques portant atteinte à l'environnement libérerait des fonds publics qui pourraient ainsi être utilisés à des fins plus productives, et contribuer à la croissance économique. Elle apporterait aussi une amélioration simultanée des conditions environnementales. Les aides au secteur agricole fondées sur la production sont particulièrement défavorables à l'environnement et devraient donc être réformées en priorité.

Environnement et compétitivité

Les mesures de protection de l'environnement se traduisent généralement par des coûts supplémentaires pour les responsables des problèmes environnementaux ciblés par ces mesures. Il est souvent difficile d'abandonner l'idée que l'environnement est un « bien libre » et de s'efforcer

d'internaliser ces coûts dans les décisions économiques des différents agents économiques (entreprises et consommateurs). Pour résister à ce changement, ceux-ci font souvent valoir que leur situation économique (« compétitivité ») sera excessivement compromise par la nouvelle politique environnementale.

Si la compétitivité française est parfois perçue comme globalement en baisse, même les représentants des entreprises ont tendance à admettre que ce phénomène n'est pas généralement imputable aux politiques de l'environnement. Les entreprises françaises sont bien conscientes de la nécessité de participer activement aux efforts de protection de l'environnement, et nombre d'entre elles ont pris des mesures pour intégrer ces besoins dans leurs activités en cours.

Il n'existe aucune preuve convaincante que la politique environnementale nuise à la compétitivité économique globale. Il se peut qu'il en soit ainsi dans certains secteurs, et dans des circonstances particulières, mais ces effets négatifs sont généralement compensés par des évolutions favorables dans d'autres secteurs de l'économie. Par ailleurs, il n'existe pas non plus de preuve convaincante que la politique de l'environnement *améliore* directement la compétitivité économique de l'ensemble de l'économie.

Une préoccupation excessive concernant la perte de compétitivité dans certains secteurs économiques induite par les politiques de l'environnement risque de conduire à accorder des exemptions inefficaces à l'égard de ces politiques. Il en résultera des coûts de mise en œuvre inutilement élevés, et un moindre potentiel de croissance économique. Il importe donc de comprendre ces préoccupations et d'y faire face de manière appropriée.

Un premier pas important dans cette direction consiste à entreprendre une analyse économique des effets anticipés des politiques de l'environnement sur la compétitivité sectorielle. Il peut aussi être utile, à cet égard, d'annoncer tôt les réformes de la politique de l'environnement et de les introduire progressivement, ainsi que de mettre en place de nouveaux instruments environnementaux dans le contexte de réformes plus générales des politiques. Cette dernière approche rappellera au public que les effets préjudiciables à la compétitivité induits par la politique environnementale sont souvent compensés par les effets favorables à la compétitivité d'autres éléments du « paquet » de réformes. Quand les taxes liées à l'environnement sont utilisées, une partie des recettes pourrait également être recyclée vers les secteurs qui sont le plus affectés, mais de manière à maintenir une incitation à réduire les émissions à la marge. Par exemple, dans le cas de la taxe suédoise sur les émissions de NO_x, les recettes sont distribuées entre les firmes qui produisent l'énergie en fonction de leur production.

Conclusion

Bien que les préoccupations relatives aux baisses de compétitivité économique que les politiques environnementales pourraient engendrer soient bien réelles pour certains secteurs et certaines entreprises, il ne faudrait pas donner trop d'importance à ce problème. Lorsque des problèmes de compétitivité se posent effectivement, il existe divers moyens de limiter au maximum ces risques (par exemple, recycler des recettes des taxes de manière à maintenir l'incitation à la marge).

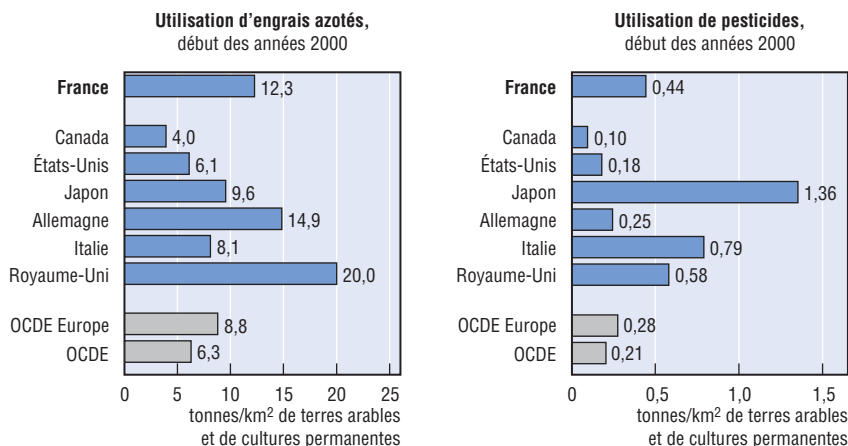
Niveau d'ambition environnementale

Il a été suggéré que le coût annuel du changement climatique futur représenterait un montant de l'ordre de 5 % du PIB mondial. Si l'éventail des risques et des impacts pris en compte dans cette estimation est élargi, le coût attendu pourrait atteindre quelque 20 % du PIB mondial.

Le coût total des dommages associés aux émissions de polluants atmosphériques provenant de 10 000 sources importantes aux États-Unis a été estimé à 0,7-2,8 % du PIB de ce pays.

Plus de 80 % des coûts imputables à la pollution de l'air et de l'eau concernent la santé humaine. La dégradation de la santé humaine nuit à la productivité du capital humain, et représente en outre un coût macroéconomique direct sous forme de dépenses de santé.

Graphique 4.2. **Intrants agricoles**



Source : OCDE (2005), *Examens environnementaux de l'OCDE : France*.

Si ce genre d'estimations est valable, le coût économique de l'inaction face aux défis environnementaux futurs sera considérable. Il en sera ainsi en France comme dans les autres pays.

Même si la France a réalisé des progrès considérables dans l'amélioration de sa performance environnementale dans certains domaines, notamment les émissions atmosphériques (voir graphique en annexe), elle demeure toujours au-dessus de la moyenne OCDE dans d'autres domaines (graphique 4.2).

Conclusion

La France devrait continuer d'augmenter le niveau d'ambition de sa politique environnementale, jusqu'à ce que les coûts marginaux de ces politiques soient approximativement équivalents aux bénéfices marginaux. Cela semble nécessaire aussi bien pour protéger l'environnement que pour éviter les coûts économiques (préjudiciables à la croissance) associés aux problèmes d'environnement.

Références

- CEMT (2003), *La réforme des taxes et des redevances dans les transports*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Problèmes sociaux liés à la distribution et à la tarification de l'eau*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Développement durable dans les pays de l'OCDE : Mettre au point les politiques publiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Examens environnementaux de l'OCDE : France*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *L'économie politique des taxes liées à l'environnement*, OCDE, Paris.
- OCDE (1998), *Réduire les subventions pour améliorer l'environnement. Partie II : Analyse et synthèse des études*, OCDE, Paris.
- OCDE (à paraître), *Politiques de l'environnement : Quelles combinaisons d'instruments?*, OCDE, Paris.
- Pearce, D., G. Atkinson, et S. Mourato (2007), *Analyse coûts-bénéfices et environnement : Développements récents*, OCDE, Paris.

Chapitre 5

Développer les performances du système éducatif français

Durant les trente dernières années, la France a comblé une partie du retard qu'elle avait sur un grand nombre de pays de l'OCDE. Ces bons résultats ne doivent cependant pas occulter des faiblesses importantes mises en avant par le nombre élevé de jeunes qui sortent du système éducatif sans qualifications; le nombre encore insuffisant de diplômés du supérieur; mais aussi le faible renouvellement de l'élite. Trois grandes réformes apparaissent nécessaires. En premier lieu, la mise en œuvre d'une politique scolaire « active » fondée sur un allègement des programmes, une pédagogie plus ciblée et une plus grande autonomie des établissements. En second lieu, la revalorisation des études universitaires par une meilleure orientation des étudiants, une nouvelle gouvernance des établissements et une synergie plus développée entre le système éducatif et le monde du travail. Enfin, le rééquilibrage des dépenses entre les enseignements secondaire et supérieur, respectivement parents riche et pauvre de l'éducation en France. Ces réformes sont difficiles, mais les retarder a également un coût qui, en termes de compétitivité économique et de cohésion sociale, pourrait s'avérer considérable.

Introduction

En 30 ans, la France a rattrapé une partie de son retard en matière d'éducation scolaire et supérieure. Il reste cependant des progrès à accomplir. Ces bons résultats ne doivent pas occulter de grandes faiblesses mises en avant par le nombre important de jeunes qui sortent du système éducatif sans quasiment aucune qualification, le nombre insuffisant de diplômés du supérieur au regard de l'objectif de 50 % d'une classe d'âge, mais aussi le faible renouvellement de l'élite. Certes, l'éducation ne peut tout résoudre et l'on peut mettre en avant la fiscalité qui renforce certaines inégalités ou encore la politique d'urbanisation et de logement qui conduit à des ségrégations résidentielles menant à leur tour à des ségrégations scolaires, mais des dysfonctionnements au sein du système éducatif aggravent ces difficultés ainsi que les disparités sociales. Trois grandes réformes apparaissent nécessaires : d'abord, la mise en œuvre d'une politique scolaire « active » fondée sur un allègement et une simplification des programmes, une pédagogie plus ciblée, un soutien plus proactif des élèves en difficulté, une évaluation des élèves plus formative évitant la note sanction, et une plus grande autonomie des établissements. Ensuite, la revalorisation des études universitaires par une meilleure orientation des étudiants, une plus grande autonomie des établissements et une synergie plus développée entre le système éducatif et le monde du travail. Enfin, le rééquilibrage des dépenses entre les enseignements secondaire et supérieur, respectivement parents riche et pauvre de l'éducation en France.

La France a enregistré des progrès importants durant les dernières décennies

Il y a trente ans, la France était en retard en matière d'éducation scolaire puisque 60 % seulement d'une classe d'âge disposaient d'un diplôme égal ou supérieur au deuxième cycle du secondaire – niveau équivalent au baccalauréat, CAP ou BEP – contre 64 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. Avec aujourd'hui 81 % des adultes de 25 à 34 ans ayant un tel diplôme, le progrès est notable, la moyenne de l'OCDE étant désormais inférieure (77 %), même si certains pays atteignent plus de 90 %. De grands progrès ont également été enregistrés en matière de lutte contre l'illettrisme, celui-ci ayant diminué de près d'un tiers en 30 ans avec seulement 4,5 % d'illettrés en France parmi les 18-25 ans, contre 13 % parmi les 46-55 ans.

L'accès à l'école maternelle est très élevé en France : plus de 90 % des enfants âgés de 3-4 ans sont accueillis dans des structures pré primaires ou primaires, alors que dans la majorité des pays, la scolarisation ne commence qu'à 5 ou 6 ans. Ce taux élevé est favorable à l'acquisition de connaissances tout au long de la vie, comme l'a récemment montré l'étude du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), selon laquelle deux années de scolarisation dans le pré primaire ont un impact significatif dans la plupart des pays sur les performances des élèves à l'âge de 15 ans. Il demeure néanmoins nécessaire de renforcer l'accès des jeunes issus des milieux défavorisés pour que la pré scolarisation dès l'âge de 2 ans se fasse de manière plus équitable.

Mesurées par les résultats du PISA, les performances des élèves de l'âge de 15 ans en France sont supérieures aux performances moyennes des pays de l'OCDE en mathématiques et en sciences, et légèrement inférieures en lecture, la France se situant respectivement aux 14^e, 13^e et 10^e places dans les 30 pays de l'OCDE.

En matière d'éducation supérieure, il y a trente ans, la France était (comme dans le cas de l'enseignement secondaire) en retard, avec seulement 16 % d'une classe d'âge titulaires d'un diplôme du supérieur, la moyenne de l'OCDE se situant à 19 %. Aujourd'hui, avec 39 % des 25-34 ans diplômés du supérieur contre 32 % en moyenne pour les pays de l'OCDE, la France n'est surclassée que par 8 pays contre 17 auparavant, une progression qui s'est principalement réalisée durant la dernière décennie.

À l'instar d'autres pays, mais contrairement à la tendance moyenne des pays de l'OCDE, ce sont les filières courtes (IUT et STS) qui se sont le plus rapidement développées, représentant parmi les 25-34 ans 44 % des diplômés du supérieur contre 39 % il y a vingt ans. Cette tendance en France est fructueuse puisque la situation en termes d'emploi de ces diplômés est meilleure que celle de la plupart des autres.

Sur 100 personnes diplômées de l'âge de 20 à 64 ans, 15 le sont en sciences et 10 en ingénierie contre respectivement 11 et 14 en moyenne pour les pays de l'OCDE. L'avancée de la France se confirme en sciences puisqu'il y a parmi les 24-34 ans 3,3 fois plus de diplômés dans ce domaine que parmi les 55-64 ans, ce qui est supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE (3,0). Par ailleurs, le retard se comble en ingénierie (le ratio est de 2,4 contre 1,9 en moyenne pour les pays de l'OCDE). Cette évolution permet à la France d'avoir une proportion de diplômés en sciences parmi les actifs de 25-34 ans plus élevée que la moyenne de l'OCDE (2 917 sur 100 000 contre 1 675); ce nombre est également le plus élevé parmi les pays du G8.

Enfin, la France est un des pays où la formation continue est la plus développée, avec 713 heures de formation annuelle en moyenne par personne,

contre 389 pour les pays de l'OCDE. Les femmes en bénéficient davantage que les hommes, une caractéristique que partagent seulement deux autres pays (la Finlande et la Hongrie).

Sans moyens, de tels résultats n'auraient pu être atteints. C'est notamment dans les années 1995-2000 que des efforts financiers ont été réalisés, la dépense intérieure d'éducation ayant été portée durant cette période à plus de 7,5 % du PIB pour revenir ensuite à 7 %. À prix constants, les dépenses moyennes par élève se sont ainsi accrues de 76 % dans le primaire et de 62 % dans le secondaire depuis 1980.

Cependant des problèmes d'équité persistent...

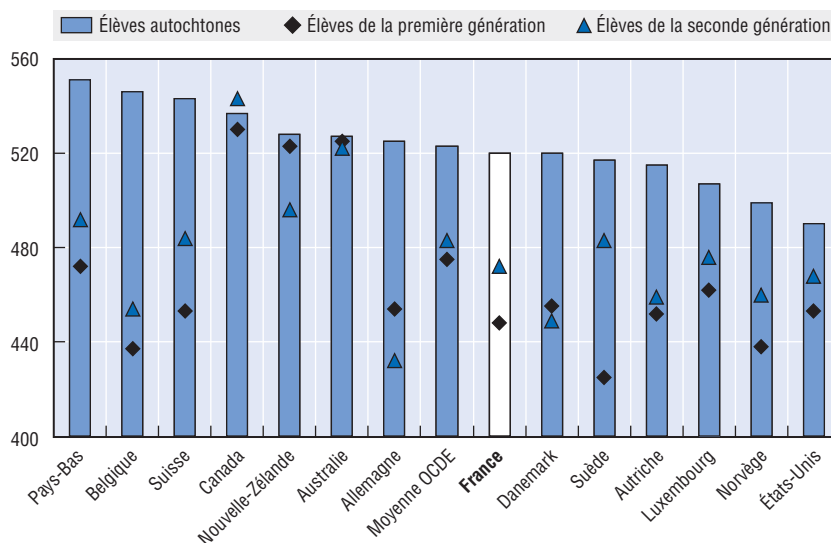
Malgré les progrès réalisés ces dernières décennies par la France en matière éducative, l'un des principaux problèmes concerne l'équité des élèves face à l'éducation. Un système scolaire dual prévaut en France avec les élèves vivant dans les centres villes (80 % du total), souvent d'origine aisée, qui fréquentent des établissements où les résultats sont en général satisfaisants, tandis que les élèves dans les banlieues et le monde rural (20 % du total), souvent d'extraction plus modeste et/ou originaires de l'immigration, fréquentent des établissements où les résultats sont médiocres (les zones d'éducation prioritaire). Nombre de politiques ont été introduites depuis 40 ans pour réduire ces inégalités, sans résultats très probants.

Suivant le rapport PISA, parmi les élèves issus d'un milieu socio-économique défavorisé, 32 % ont de très mauvaises performances en mathématiques, contre 10 % des élèves issus de milieux privilégiés. Il en ressort que les premiers courent 4,3 fois plus de risques que les seconds d'être parmi les moins bons élèves en mathématiques. Seuls quatre pays présentent des situations plus tendues (l'Allemagne, la Belgique, la Hongrie, et la République slovaque), la moyenne de l'OCDE s'établissant à 3,5.

La ségrégation résidentielle qui s'est développée ces dernières décennies a conduit à une diminution de la mixité sociale dans nombre d'établissements. Or, selon les résultats du PISA, un élève scolarisé dans un établissement où la majorité des élèves sont originaires d'un milieu privilégié aura plus de chances, quel que soit son milieu d'origine, de mieux réussir que s'il se trouve dans un établissement où la majorité des élèves sont originaires d'un milieu défavorisé. C'est dans ces établissements « défavorisés » que l'on trouve la plupart des jeunes qui entrent en sixième sans une maîtrise suffisante du français : ainsi, dans les 249 collèges publics « têtes de réseaux ambition réussite », où 72 % des élèves sont des enfants d'ouvriers, 10 % sont en retard d'au moins deux ans dans leur scolarité. C'est également dans ces établissements que se trouvent en majorité ceux qui quittent le système éducatif sans qualification (près de 20 % par an).

En France, comme dans la plupart des pays où l'immigration est importante (c'est-à-dire lorsque la proportion d'élèves de 15 ans issus de l'immigration est supérieure à 3 %), les performances dans PISA des élèves autochtones sont supérieures à celle des élèves allochtones de la seconde génération, ces derniers ayant des performances supérieures à celles des élèves allochtones de la première génération (voir graphique 5.1). En France, la différence de performances entre les autochtones et les allochtones de seconde génération est de 48 points, la moyenne des pays de l'OCDE étant de 40 points, tandis que la différence avec les allochtones de la première génération est de 72 points contre 48 pour la moyenne des pays de l'OCDE. Les immigrants en France ont donc moins de chances de réussite par rapport à la moyenne de l'OCDE, même si les chiffres montrent une progression significative de la performance des élèves issus de la seconde génération par rapport à ceux de la première.

Graphique 5.1. **Performances en mathématiques à 15 ans (PISA 2003)**



Source : OCDE (2007), *Regards sur l'éducation*.

Dans l'enseignement supérieur français, seulement 19 % des étudiants ont un père occupant une profession manuelle. Ce pourcentage est plus élevé qu'en Allemagne (16 %) et qu'aux Pays-Bas (5 %), mais il est plus faible qu'en Autriche (20 %), en Finlande (29 %) et en Espagne (40 %). En comparant ce pourcentage à la proportion d'employés masculins avec une profession manuelle dans la population totale, on observe que les jeunes en France ont deux fois plus de chances de faire des études supérieures si leur père est

titulaire d'un diplôme supérieur que s'il ne l'est pas. L'élite du pays a donc tendance à se renouveler à l'identique, ce qui présente des risques pour la cohésion sociale, mais aussi pour le progrès social.

Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, les chômeurs et les personnes avec de faibles qualifications bénéficient moins de formations permanentes que ceux ayant des qualifications élevées, et les personnes âgées de 55 à 64 ans bénéficient moins de ces formations que les plus jeunes. Pourtant, ce sont ces populations à risque en matière d'emploi qui devraient bénéficier en premier lieu de formations permanentes.

... renforcés par certains dysfonctionnements

La mixité sociale est l'une des principales conditions à remplir pour qu'un système éducatif donne de hautes performances. De fait, le regroupement des élèves qui ont le moins de chances de réussir à l'école ne peut mener qu'à des résultats décevants.

Pour favoriser cette mixité sociale, la France a introduit il y a plusieurs décennies la carte scolaire et, pour aider les écoles en difficulté, a créé les zones d'éducation prioritaire (ZEP), donnant ainsi plus de moyens aux écoles s'y trouvant. Ces deux politiques ont abouti à des résultats décevants conduisant le gouvernement actuel à revoir ces politiques.

La carte scolaire est un moyen judicieux de maintenir la mixité sociale là où elle existe déjà. Dans le cas contraire, elle ne fait que consolider, parfois même renforcer, la ségrégation sociale préexistante. Offrir la possibilité à ceux qui réussissent le mieux de déroger à cette carte peut inciter les élèves à davantage de travail. Mais si les plus méritants dans les zones défavorisées ont ainsi plus de chances de s'inscrire dans d'autres établissements, les autres auront encore moins de chances de réussir. Sans carte scolaire, un avantage est offert aux élèves dont les parents sont les mieux informés et les plus vigilants. Le système se pervertit cependant lorsque le nombre de demandes s'élève, car alors ce ne sont plus les parents qui choisissent mais les établissements. La désectorisation totale peut ainsi mener à une aggravation des inégalités comme cela a été le cas en Nouvelle-Zélande. La solution n'est donc pas de laisser le libre choix aux parents ou aux établissements mais de confier, comme l'ont fait les pays nordiques, cette gestion délicate aux autorités locales car elles connaissent mieux que quiconque les enjeux et les contraintes du terrain et peuvent donc donner satisfaction aux demandes des parents avec plus d'équité et d'efficacité.

Par ailleurs, la fiscalité française en matière d'éducation a pu aggraver ces problèmes d'équité. D'abord parce que les dépenses pour les cours particuliers et autres tutorats sont déductibles pour partie des impôts. Cette mesure favorise évidemment les milieux aisés qui payent des impôts, alors que les

milieux moins favorisés, ne payant pas d'impôts, ne peuvent bénéficier de cette subvention et supportent en conséquence la totalité des dépenses. Ce système conduit donc à une aide directe de l'État en faveur des élèves qui en ont socialement moins besoin et à une surcharge des élèves qui en ont socialement le plus besoin. Pour rétablir l'équilibre, il conviendrait que les parents des seconds puissent bénéficier d'un crédit d'impôt. Mais pour aider les seconds davantage que les premiers, ce qui serait plus équitable, il conviendrait dans le même temps de réduire les déductions octroyées aux parents aisés (ce qui pourrait permettre d'octroyer parallèlement des crédits d'impôt aux autres parents).

La fiscalité française conduit aussi à subventionner les parents de milieux favorisés dont les enfants font des études supérieures puisqu'ils bénéficient d'une réduction d'impôt et peuvent rattacher leurs enfants jusqu'à l'âge de 25 ans à leur propre foyer fiscal et bénéficier ainsi d'une demi part supplémentaire. Pour rétablir l'équilibre, il conviendrait de supprimer ces avantages fiscaux. Mais pour aider les étudiants issus d'un milieu peu favorisé, il faudrait octroyer à ces derniers une bourse suffisamment conséquente pour les inciter à entreprendre des études supérieures.

Trois grandes réformes paraissent nécessaires

Mettre en œuvre une politique scolaire active

Une politique scolaire active (PSA) devrait être mise en œuvre afin de renforcer les performances et l'équité du système éducatif français. Cette politique se fonde sur cinq outils essentiels : une programmation allégée et plus simple; une pédagogie ciblée; un soutien important consacré aux élèves en difficulté dans le temps scolaire; une évaluation formative des élèves; et une plus grande autonomie des établissements.

- Tous les élèves d'un même âge ne peuvent couvrir avec succès la totalité du programme officiel. L'objectif des enseignants ne doit donc pas être de terminer le programme de l'année scolaire, ce qui conduit inexorablement à un taux de redoublement élevé (la France est championne du monde dans ce domaine, avec plus d'un élève sur 3 qui aura redoublé au moins une fois à l'âge de 15 ans), mais de faire en sorte que tous les élèves acquièrent un socle commun minimum de connaissances et de compétences, ce qui n'interdit pas bien sûr que certains en acquièrent davantage. Cette pratique est suivie depuis longtemps par des pays comme le Canada et la Finlande qui sont parmi les meilleurs dans PISA. Le « socle commun » récemment introduit en France va dans ce sens, à condition cependant que son principe sous-jacent énoncé ci-dessus soit mis en œuvre, ce qui signifie entre autres la quasi suppression du redoublement qui, contrairement à un soutien scolaire renforcé, ne peut en aucun cas être considéré comme une seconde

chance. Les programmes doivent donc être allégés, ce qui conduira à une réduction du temps scolaire. Un élève de 15 ans reçoit en France 1 142 heures de cours par an, soit 179 heures d'instruction supplémentaires par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE.

- Une pédagogie ciblée se fonde sur le principe que les élèves ayant plus de difficultés pour apprendre doivent bénéficier d'une pédagogie où le pragmatique l'emporte sur l'abstrait. De fait, si les élèves qui réussissent ont peu de peine à maîtriser un nombre important de concepts abstraits avec peu d'exemples et d'applications pratiques, il n'en va pas de même pour les autres. Les programmes doivent donc être non seulement allégés avec moins de matières obligatoires, mais aussi simplifiés. Les programmes devraient d'autre part mieux refléter la nature multiculturelle de la société française en intégrant, comme le fait le Canada depuis une trentaine d'années, des éléments des pays d'origine des élèves issus de l'immigration, et en veillant à ce que les professeurs sachent enseigner à des populations multiculturelles.
- Les élèves qui ont des difficultés doivent être davantage aidés. Jusqu'à un passé récent, l'accent a été mis sur une diminution du nombre d'élèves par classe. Les moyens pour aboutir, quoique importants dans leur masse, furent trop saupoudrés pour permettre de diminuer ce nombre de manière suffisante et d'arriver à des résultats tangibles. Par ailleurs, pour atteindre une plus grande équité, il convient que l'aide aux devoirs et aux leçons soit offerte à l'école afin d'éviter que l'écart ne se creuse encore davantage entre les élèves dont les parents peuvent offrir des cours particuliers et les autres. Donner une réelle « seconde chance » aux élèves en difficulté permet de les aider dès que les problèmes surgissent sans attendre que des lacunes trop importantes apparaissent, condamnant l'élève au redoublement.
- L'évaluation des élèves devrait être reconsidérée. Si une évaluation, dont l'objet principal est de donner une note à l'élève pour quantifier le degré d'apprentissage de l'enseignement reçu et le classer par rapport aux autres, peut être sans dommage et encourageante bien que stressante pour les bons élèves, elle peut en revanche être humiliante et décourageante pour les autres. Par ailleurs, en aucun cas elle ne peut indiquer aux élèves leurs points forts sur lesquels ils doivent capitaliser et leurs points faibles pour lesquels des efforts sont nécessaires. Les élèves français âgés de 15 ans sont aujourd'hui parmi les plus anxieux vis-à-vis des mathématiques. Ainsi, 75 % d'élèves français ont peur d'avoir de mauvaises notes en mathématiques contre 60 % en moyenne dans les pays de l'OCDE participant à l'étude PISA. Sans aller jusqu'à supprimer toute notation pendant les 7 premières années d'éducation comme en Finlande, on peut préconiser que l'évaluation des élèves soit d'autant plus formative et d'autant moins sommative que les élèves ont des difficultés à l'école.

- L'allègement des programmes doublé de leur simplification doit se faire à l'évidence au regard des besoins spécifiques des élèves. Il en va ainsi clairement du soutien aux élèves en difficulté, des aides aux devoirs et aux leçons et du système d'évaluation. Ceci suppose une autonomie plus grande qu'à l'heure actuelle des établissements, pour que leurs responsables puissent, comme dans d'autres pays, ajuster les programmes, les pédagogies, les soutiens et l'évaluation aux besoins spécifiques de leurs élèves. Dans ce but, les chefs d'établissements devraient recevoir une formation leur permettant d'assumer avec succès ces responsabilités. De même, la formation initiale des enseignants devrait mettre l'accent sur l'acquisition du socle commun – et non sur la finalisation des programmes – ; sur la différenciation programmatique et pédagogique; sur l'évaluation formative; et sur l'enseignement à des populations hétérogènes. Cela suppose enfin que le temps scolaire soit réduit, les élèves français entre 7 et 14 ans passant en moyenne plus d'une heure et demie en classe par jour de plus que dans les pays ayant des performances bien plus élevées dans PISA.

Les collèges « ambition réussite » satisfont nombre de ces exigences : moins de saupoudrage de moyens avec 249 collèges aidés contre plus de 1 000 auparavant; davantage d'enseignants ayant une large expérience pour épauler les collègues plus jeunes; davantage de soutien dans le temps scolaire, et ce parfois en petits groupes. D'autres mesures sont nécessaires pour remplir toutes les conditions d'une politique scolaire active : le renforcement du soutien scolaire, l'allègement des programmes, la réduction du temps scolaire, la fin du collège unique (définie comme une différenciation programmatique et pédagogique). Ces mesures sont toutes actuellement à l'étude en France.

Rehausser la valeur des études universitaires

Le système français d'éducation supérieure est tripartite : les grandes écoles, les formations professionnalisantes courtes (IUT, STS) et les universités. Alors que dans les deux premiers secteurs, il y a une sélection stricte à l'entrée, une discipline éducative certaine et des moyens suffisants, c'est souvent l'opposé qui prévaut dans les universités. Il en résulte un taux d'échec important et une qualité d'enseignement insuffisante dans le premier cycle universitaire.

Avec 39 % d'une classe d'âge qui poursuit et réussit des études supérieures, la France se situe au-dessus de la moyenne de l'OCDE. Mais d'autres pays en sont déjà à plus de 50 % de diplômés parmi les 25-34 ans. De surcroît, il y a un nombre trop important d'étudiants diplômés en arts, lettres et sciences humaines parmi les 20-64 ans par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE (19 % contre 13 %).

En résumé, il n'y a pas en France proportionnellement assez d'étudiants qui obtiennent leurs diplômes universitaires ; pas assez d'étudiants issus de milieux modestes ; trop d'étudiants qui s'inscrivent dans des matières non par choix délibéré mais par défaut ; trop d'étudiants en humanité alors qu'il en faudrait encore davantage en sciences et ingénierie.

Augmenter le nombre de diplômés ne peut être que bénéfique pour l'innovation, la productivité, donc la croissance et aussi, à terme, l'emploi, y compris pour ceux qui ont des qualifications moindres. Ainsi, dans les pays de l'OCDE, l'effet à long terme d'une année d'étude supplémentaire sur la production économique est généralement compris entre 3 et 6 %, selon les estimations. Il suffit par ailleurs de regarder le différentiel de revenu entre les titulaires d'un diplôme du supérieur et ceux n'ayant au plus qu'un diplôme de l'enseignement secondaire (le revenu des premiers est en moyenne 60 % supérieur à celui des seconds en France) pour réaliser l'avantage que confère aux individus une éducation supérieure, mais également l'apport que cette éducation fait à la croissance, puisque les salaires sont souvent proportionnels à la valeur qui est ajoutée par les employés.

L'augmentation du nombre de diplômés, notamment dans les filières longues, est donc une priorité en France. Dans ce but, il faudrait d'une part accroître le nombre de jeunes entamant des études supérieures, et d'autre part augmenter le taux de réussite.

Sur les quelque 480 000 jeunes qui réussissent le baccalauréat (62 % d'une classe d'âge), près de 130 000 arrêtent là leurs études pour souvent entrer sur le marché du travail, la majorité étant d'origine modeste. Dans un objectif d'efficience économique visant à rentabiliser les investissements réalisés dans l'éducation primaire et secondaire, mais aussi dans un objectif d'équité (ouvrir les portes de l'éducation supérieure à davantage de jeunes issus de milieux modestes), il est opportun, comme vient de l'indiquer la France, de porter le nombre de diplômés de 40 % d'une classe d'âge de 800 000 jeunes à 50 %, comme cela est déjà le cas au Canada, en Corée et au Japon. Cela équivaut à augmenter le nombre annuel de diplômés d'environ 100 000. Au coût actuel moyen par étudiant (soit près de 9 000 euros par an), cette augmentation entraînerait une dépense budgétaire annuelle de près de 900 millions d'euros, auxquels il conviendrait d'ajouter le montant des bourses nouvelles à octroyer. C'est en effet par des incitations financières plus nombreuses et plus fortes qu'à l'heure actuelle que l'objectif pourra être atteint. Des réformes (voir ci-dessous) devraient permettre d'alléger la charge additionnelle pour le budget de l'État en attendant que se fassent sentir les effets bénéfiques d'un nombre accru de diplômés pour la croissance et donc pour les rentrées fiscales, qui devraient être supérieures aux coûts additionnels initiaux.

C'est également en élevant le taux de réussite des étudiants inscrits à l'université que l'on pourra accroître le nombre de diplômés en France. Actuellement, seulement 64 % des jeunes commençant une formation universitaire obtiennent un diplôme sans réorientation, tandis que 15 % doivent choisir une nouvelle voie avant de réussir et que le reste (21 %) abandonnent leurs études. Cet objectif pourrait être atteint grâce à une meilleure orientation des étudiants : celle-ci devrait se faire non pas au sortir du baccalauréat, mais à un stade bien plus précoce, préférablement en première année du lycée, pour être ensuite confirmée ou infirmée en seconde année et enfin définitivement établie l'année du baccalauréat. Cette meilleure orientation permettrait d'augmenter le taux de réussite dans l'enseignement supérieur de 80 % à l'heure actuelle à 90 % dans l'avenir (soit près de 50 000 diplômés en plus).

Par ailleurs, donner davantage de possibilités aux jeunes issus d'un milieu peu favorisé de s'inscrire dans des études courtes et répondant mieux à leurs capacités comme le sont les IUT et les STS devrait également permettre d'atteindre l'objectif d'accroissement du nombre d'étudiants et donc, à terme, de diplômés. De fait, ces filières, initialement destinées aux titulaires de baccalauréats techniques et professionnels, sont prises d'assaut par les baccalauréats généraux qui y voient un moyen d'éviter les deux premières années universitaires classiques dont la qualité laisse parfois à désirer, en résultat d'un nombre très élevé d'inscrits au regard des moyens qui y sont affectés (les dépenses moyennes d'un étudiant en université traditionnelle sont de 7 210 euros par an, contre 13 360 en STS, 10 890 en IUT et 13 560 en classes préparatoire aux grandes écoles).

La plus grande autonomie récemment conférée aux établissements du supérieur devrait permettre de relever la qualité des études universitaires. Il s'agit d'une première étape de réforme de la gouvernance des universités vers davantage d'autonomie, sur l'exemple de pays comme le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni, et plus récemment le Japon. L'objectif est de permettre aux établissements du supérieur de mieux répondre aux besoins en capital humain du marché du travail, notamment au niveau régional. Plus cette relation est étroite, meilleure est la qualité et la pertinence de l'enseignement et plus grandes sont les chances de réussite des étudiants, mais aussi des entités locales. En effet, l'explosion de l'économie du savoir et immatérielle ne doit pas écarter le rôle déterminant du territoire et de ses liens, souvent insuffisamment exploités, avec l'enseignement supérieur (voir le chapitre 7). Force est de constater que l'innovation reste concentrée autour des régions dotées d'une population dynamique et qualifiée et d'universités compétentes. Il conviendrait ainsi que le contrat d'établissement soit cosigné par le président de l'université d'une part et par le président de la région où se situe l'établissement d'autre part, et non plus par le directeur de l'enseignement

supérieur représentant de l'administration centrale. Cette approche devrait permettre de rapprocher encore davantage les universités des entreprises – ce qu'ont déjà permis les systèmes productifs locaux et les pôles de compétitivité – et donc de relancer la recherche, tant fondamentale qu'appliquée, dans ces établissements. Cela est notamment le cas aux États-Unis depuis de nombreuses années (voir l'exemple de Stanford University et de la Silicon Valley).

La synergie entre le système d'éducation et le marché du travail doit également être améliorée, car certaines qualifications ne trouvent pas de débouchés, ou procurent des salaires bien inférieurs aux niveaux de rémunérations généralement atteints pour ce niveau de qualification. Ainsi, plus de 4 diplômés du supérieur sur 10 ont connu le chômage à leur entrée sur le marché du travail. Ces périodes de chômage sont relativement brèves chez les diplômés des formations courtes de type IUT ou STS tandis que, paradoxalement, elles peuvent durer souvent plus de 6 mois à 1 an dans certaines disciplines universitaires telles que les diplômes du troisième cycle en sciences humaines, sciences sociales ou lettres.

L'adéquation entre le métier exercé, le niveau de salaire et les études menées à l'université doit également progresser puisque seulement moins d'un jeune sur deux titulaires d'une licence ou d'une maîtrise occupera 5 ans après des fonctions de chef d'entreprise, cadre, profession libérale ou enseignant. Cette proportion dépasse 60 % chez les titulaires d'un diplôme du troisième cycle, d'un doctorat, ou d'une école supérieure. Enfin, un des défis majeurs consiste à permettre aux moins qualifiés de s'insérer sur le marché du travail, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui puisque, en France plus qu'ailleurs, ne pas avoir atteint le niveau du deuxième cycle du secondaire (BAC, CAP ou BEP) constitue un sérieux handicap pour l'insertion sur le marché du travail. Ainsi, la proportion des jeunes de 20 à 24 ans non scolarisés, au chômage et ayant un niveau de formation inférieur au deuxième cycle du secondaire est de 22 % en France, contre 14 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. Pour les jeunes ayant atteint le niveau du deuxième cycle du secondaire, ce chiffre tombe à 9 % en France.

Rééquilibrer les dépenses d'éducation

Contrairement à de nombreux pays, la France présente un déséquilibre flagrant dans la répartition de sa dépense d'éducation entre les différents niveaux d'éducation. Les dépenses par élève du secondaire sont ainsi 20 % plus élevées que la moyenne de l'OCDE tandis que celles du primaire et de l'enseignement supérieur sont respectivement 12 % et 4 % inférieures à cette même moyenne de l'OCDE.

**Dépenses annuelles par élèves/étudiant en euros
au titre des établissements d'enseignement, par niveau d'éducation, 2004**

	Pré primaire	Primaire	Secondaire	Supérieur	Ensemble
France	4 276	4 401	7 566	9 238	6 824
Moyenne OCDE	4 105	5 051	6 301	9 613	6 115
Écart France-OCDE (%)	+4,2	-12,9	+20,1	-3,9	+11,6

Source : OCDE (2007), *Regards sur l'éducation : Les indicateurs de l'OCDE*.

Les deux principaux facteurs qui expliquent ce niveau élevé sont le rythme scolaire des élèves dans le secondaire et le temps de travail des enseignants devant leur classe (le nombre d'heures d'enseignement). Cependant, un allègement des programmes ou/et une augmentation du nombre d'heures qu'un enseignant passe devant sa classe dans le secondaire n'ont un impact important sur les ressources disponibles que s'ils sont associés à une politique scolaire active (voir plus haut).

L'université française, quant à elle, manque cruellement de moyens, aussi bien comparée aux autres formations du supérieur que par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE. Les dépenses annuelles par étudiant en IUT sont ainsi 50 % plus élevées que celles de l'université, tandis que l'écart atteint plus de 85 % avec celles consacrées aux classes préparatoires aux grandes écoles ou en STS. De plus, son financement est essentiellement constitué par des fonds publics car les entreprises et les ménages y contribuent peu. Les frais de scolarité se situent entre 150 et 450 euros en moyenne pour une année de premier ou deuxième cycle universitaire en France, soit un montant inférieur à la plupart des autres pays européens, et surtout très nettement en dessous d'un quart des pays de l'OCDE où les frais de scolarité dépassent 1 300 euros par étudiant. Par ailleurs, les systèmes de bourses et de prêts d'études sont peu développés en France, même si les familles peuvent prétendre à de nombreuses aides de la part d'autres instances que le ministère de l'Éducation.

Afin de faire face aux besoins accrus de financement, il faudrait donc envisager d'augmenter les frais d'inscription et de les moduler au regard des débouchés d'emploi offerts par les formations. Mais l'argument n'est pas seulement d'ordre économique. En matière d'équité, on peut faire valoir que l'avantage financier que confère un diplôme du supérieur par rapport au seul baccalauréat (quelque 60 % de revenu en plus) justifie que ceux qui ont la chance de pouvoir faire des études aient à contribuer à leur financement. Augmenter progressivement les frais d'inscription pour les porter à 10 % du coût moyen actuel des études (soit 900 euros par an) pourrait être envisagé, et correspondrait à la tendance observée dans les pays européens. Cette augmentation permettrait par ailleurs d'octroyer des bourses plus

nombreuses et d'un montant plus élevé, ainsi que d'envisager une exonération des frais d'inscription pour les étudiants dont les parents ne payent pas d'impôts sur le revenu. En envisageant la possibilité d'augmenter les frais d'inscription, il devrait être pris en compte le fait que tous les étudiants bénéficient déjà, sans condition de ressources, de cotisations réduites à la sécurité sociale et à une mutuelle, ainsi que d'une aide au logement.

Quelque soit les techniques employées pour augmenter les ressources dans l'enseignement supérieur, il semble indispensable que les établissements adoptent à terme une stratégie institutionnelle et durable de financement qui vise à mieux connaître les coûts, minimiser les risques financiers et à diversifier les sources de recettes.

Conclusion

Les progrès accomplis durant les trente dernières années en France sont importants. Cependant des problèmes persistent, notamment en matière d'équité, et certains dysfonctionnements entravent les progrès à venir. La France envisage à l'heure actuelle un certain nombre de réformes qui confortent les conclusions de l'analyse faite ci-dessus. Leur rapide mise en œuvre est indispensable. La force de la France réside dans ses infrastructures, ses institutions, ses administrations et son corps professoral. Sa faiblesse tient peut-être d'une flexibilité insuffisante du système qui limite sa capacité à évoluer rapidement pour répondre aux besoins changeants de l'économie et de la société. Les coûts, en termes de compétitivité mais aussi de cohésion et de mobilité sociales, peuvent être considérables.

Références

- OCDE (2004), *On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education*, Rapport du programme IMHE de l'OCDE sur le financement et la gouvernance des institutions de l'éducation supérieure, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Enseignement supérieur et régions : Concurrence mondiale, engagement local*, OCDE, Paris.
- Ministère de l'Éducation nationale (2006), *L'État de l'école*, n°16, chapitres 5, 17 et 23.
- OCDE (2006), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- Field, S., M. Kuczera et B. Pont (2007, à paraître), *En finir avec l'échec scolaire : Dix mesures pour une éducation équitable*, OCDE, Paris.

Chapitre 6

Promouvoir l'innovation pour stimuler la croissance économique

Depuis quelques années, malgré des efforts récents en faveur de l'amélioration de la qualité de la recherche publique et de l'établissement d'un climat favorable à l'innovation pour les entreprises, les performances françaises en matière d'innovation déclinent par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE, notamment dans les nouveaux domaines technologiques. Pour rattraper ce retard, il conviendrait de réformer encore le secteur de la recherche publique afin de renforcer son ouverture et sa réactivité; de renforcer le soutien aux jeunes entreprises innovantes plutôt qu'aux grandes entreprises; de développer l'économie sur Internet; et d'accroître le soutien à la R-D dans les domaines de la biotechnologie. La mise en place de telles politiques favorisant l'innovation permettrait à l'économie française d'en bénéficier en termes de croissance, d'emplois et de parts de marchés internationaux.

Introduction

La performance de la France en matière d'innovation, mesurée par divers indicateurs, décline depuis quelques années par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE. Certes, cette nation égale ou dépasse d'autres pays en termes de pure compétence technique dans certains domaines importants (industrie aérospatiale, énergie, chemins de fer, etc.). Cependant, la clé de la croissance économique réside dans la capacité du pays de mettre à profit ces avantages concurrentiels, de maximiser la valeur de l'innovation et de redresser la performance économique globale, actuellement très modeste. L'expérience d'autres pays de l'OCDE a montré que les politiques qui favorisent les entreprises à forte intensité d'innovation portent des fruits en termes de croissance économique, de création d'emplois et de parts de marchés internationaux.

En France, nombre des conditions-cadres indispensables pour une croissance tirée par l'innovation sont en place, mais d'autres sont absentes ou médiocrement adaptées (notamment les politiques relatives à la fiscalité ainsi qu'aux marchés des produits, des capitaux et du travail) et risquent d'induire de fortes contre incitations à l'entrepreneuriat et à l'investissement en capital privé, en interdisant par exemple toute flexibilité dans l'allocation des ressources. Les objectifs d'action axés sur la stimulation de la croissance des jeunes entreprises innovantes sont relégués au second plan par rapport à ceux qui concernent d'autres entreprises plus traditionnelles et bien établies. Les entrepreneurs se heurtent à une rigidité et à un isolement excessifs dans le secteur de la recherche publique et souffrent de l'inefficacité du soutien public à la R-D industrielle. Au total, cette politique déséquilibrée favorise les grandes entreprises au détriment des nouveaux entrants.

Un changement de cap a été amorcé à la fin des années 90 et le processus s'accélère depuis deux ans. Ces efforts sont ciblés sur deux axes prioritaires : l'amélioration de la qualité de la recherche exécutée dans le secteur public et l'élargissement de l'accès aux résultats de la recherche; la mise en place d'un climat d'entreprise qui stimule la création et l'expansion de nouvelles entreprises innovantes. Ces initiatives produisent déjà des effets positifs tangibles, comme en témoignent par exemple l'interactivité accrue entre l'industrie et le secteur de la recherche publique ou l'expansion du nombre de jeunes entreprises technologiques.

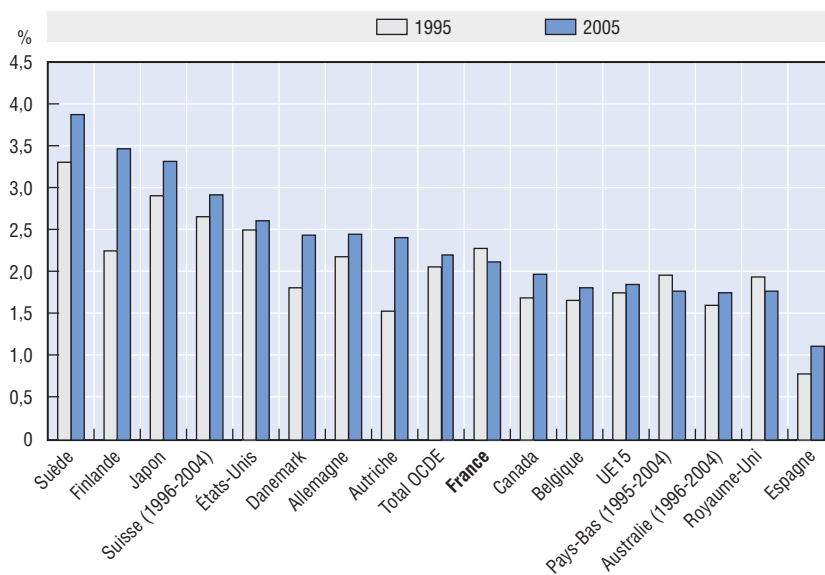
La plupart des mesures prises ont été bien orientées, mais les économies fondées sur l'innovation se caractérisent par un rythme rapide et des

évolutions incessantes. Il est donc temps de faire le point et de recenser les secteurs dans lesquels les politiques doivent être poursuivies et approfondies, et ceux dans lesquels elles doivent être remises en cause. Dans l'immédiat, il importe d'évaluer les résultats des politiques et les besoins des domaines des technologies de l'information et de la communication (TIC) ainsi que de la biotechnologie, à la fois en France même et par comparaison avec les autres pays de l'OCDE.

L'innovation en France – des tendances récentes peu favorables

Le besoin de réforme en France est illustré par un certain nombre de tendances. Ainsi, la performance française en matière de R-D a légèrement fléchi par rapport à la moyenne OCDE ces dernières années : la part de la R-D dans le PIB est revenue de 2,3 % en 1995 à 2,1 % en 2005, alors qu'elle a progressé de 2,1 % à 2,3 % dans la zone OCDE (graphique 6.1). Ce déclin transparait dans l'évolution de la part mondiale de brevets de la France, qui est passée de 4,7 % en 1995 à 4,5 % en 2005. La contribution de l'État à la R-D est sensiblement plus forte en France que dans les autres pays, et la stagnation de l'effort global de R-D reflète en partie une contraction de la R-D publique. Tandis que, sous l'effet de la réduction des dépenses militaires et de la stagnation des crédits de l'enseignement supérieur, les dépenses publiques correspondantes ont baissé au cours de la décennie écoulée et les dépenses des entreprises n'ont pas augmenté, contrairement à ce qui c'est produit dans la plupart des pays de l'OCDE.

Graphique 6.1. R-D en pourcentage du PIB

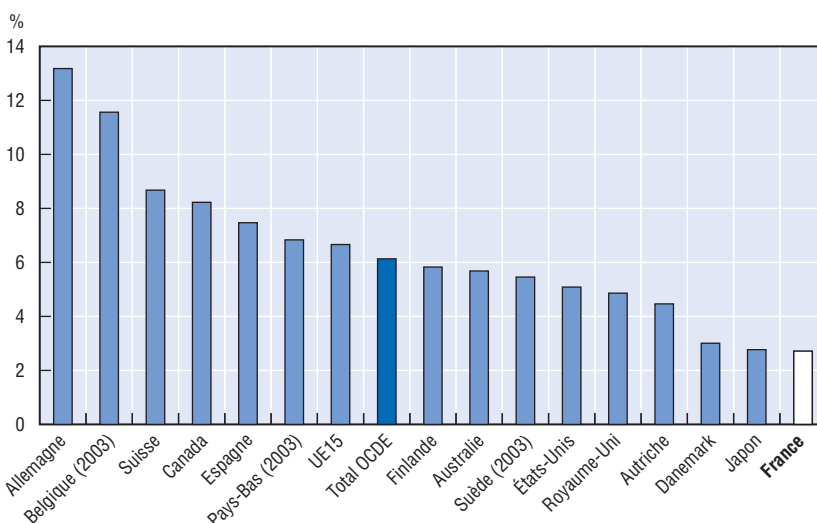


Source : OCDE (2007), Principaux indicateurs de la technologie, mai.

En dépit de quelques atouts majeurs, la France est particulièrement en retard dans les nouveaux domaines technologiques : TIC, biotechnologie et nanotechnologie. En 2004, sa part de brevets dans ces secteurs était de 4 % ou moins, contre 4,5 % pour l'ensemble des secteurs technologiques. Il faut également noter que la France occupe une position plutôt faible dans la R-D du secteur des services, qui ne représente que 10 % de sa R-D totale, contre 15 % dans l'Union européenne. Des analyses menées dans d'autres pays, par exemple les États-Unis, révèlent qu'au cours des deux dernières décennies, l'expansion de la R-D a été alimentée par des secteurs technologiques émergents développés par de nouvelles entreprises, pour beaucoup issues de la recherche universitaire. Mais la France en est restée à des industries plus matures dominées par de grandes entreprises établies. Les succès marquants engrangés dans ces activités n'ont pas pu pallier l'absence de jeunes entreprises dans les nouveaux secteurs technologiques. Par ailleurs, les PME sont moins innovantes que les grandes entreprises en comparaison avec les autres pays : ainsi, sur la période 2002-2004, à peine 15 % des PME françaises ont développé des innovations de produits en interne, contre 27 % en Allemagne.

Le système d'enseignement supérieur (CNRS compris) a noué des relations insuffisantes avec le secteur des entreprises, comme en témoigne notamment la faible contribution des entreprises au financement de la recherche exécutée par les établissements d'enseignement supérieur (2,6 % en France, contre 6 % pour l'ensemble de la zone OCDE – graphique 6.2).

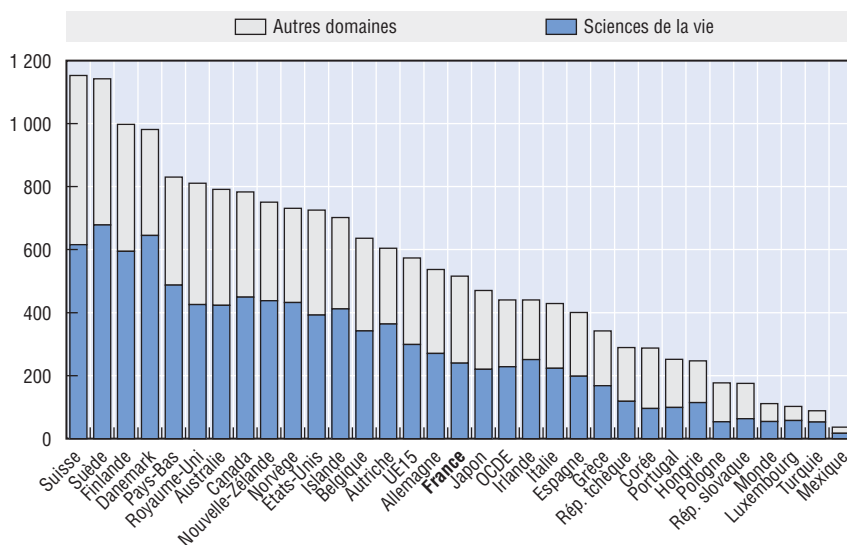
Graphique 6.2. Part de la R-D du secteur de l'enseignement supérieur financée par les entreprises (2004)



Source : OCDE (2007), Principaux indicateurs de la science et de la technologie, mai.

Récemment, des progrès ont été accomplis sur au moins un aspect de l'interactivité secteur public-secteur privé dans le domaine de la recherche, comme le montre la vive progression du nombre de brevets déposés par des établissements d'enseignement supérieur. La France est aujourd'hui le premier pays du G7 pour la part des établissements d'enseignement supérieur dans le nombre total de brevets déposés par des inventeurs résidant dans le pays. Cette part a doublé en France depuis la fin des années 90, ce qui dénote la réaction spectaculaire de ces établissements à la loi sur l'innovation votée en 1999. Toutefois, il ne semble pas que ces brevets soient commercialisés dans des proportions significatives. De surcroît, par rapport aux autres pays, la performance du secteur scientifique (mesurée par le nombre de publications) est relativement modeste et ne semble pas justifier son coût (graphique 6.3).

Graphique 6.3. **Nombre d'articles scientifiques par million d'habitants (2003)**



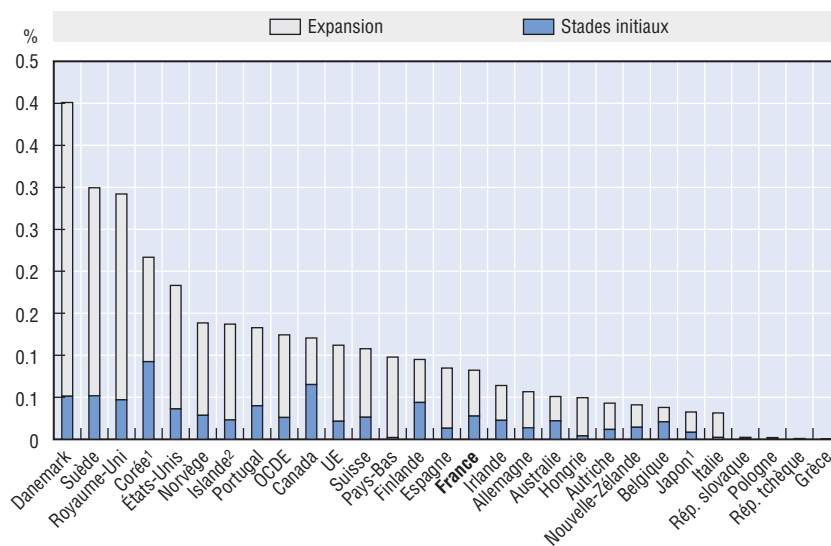
Sources : OCDE (2007), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, mai; National Science Foundation (2006), *Science and Engineering Indicators*.

La France est le pays du G7 comptant le pourcentage le plus élevé d'inventions détenues par des entreprises nationales mais mises au point dans d'autres pays, et cette proportion a doublé en dix ans. Ainsi, les entreprises françaises ont fortement augmenté leurs investissements dans la R-D à l'étranger durant la décennie écoulée. Des laboratoires ont été transférés à l'étranger, par exemple dans l'industrie pharmaceutique. En termes d'entrées globales d'IDE (investissement direct étranger), la France se classe au quatrième rang mondial (pour 2005). Cependant, une grande majorité de ces investissements de l'étranger correspondent à des acquisitions, c'est-à-dire à la prise de contrôle d'entreprises

françaises par des capitaux étrangers. Le plus souvent, ce type d'acquisitions génère peu de nouvelles activités productives et innovantes. Le volume de l'IDE affecté aux activités de R-D est plus faible en France que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Pour les entreprises étrangères, la France ne semble donc pas être un pays très attrayant pour y faire de la R-D.

De plus, la France a un marché du capital-risque peu développé (graphique 6.4) en comparaison de l'Amérique du Nord, du Royaume-Uni et de certains pays nordiques. Les différences de disponibilité ou d'utilisation du capital-risque d'un pays à l'autre peuvent traduire des attitudes culturelles différentes à l'égard de l'entrepreneuriat et de la prise de risque, mais elles reflètent aussi des politiques qui découragent la prise de risque et l'offre de capital-risque, ainsi qu'une concurrence limitée sur les marchés de capitaux.

Graphique 6.4. **Investissement en capital-risque en pourcentage du PIB, 2005 ou dernière année disponible**



Note : Pour la Nouvelle-Zélande (2005), la ventilation entre les stades initiaux et l'expansion est estimée d'après la ventilation de 2001.

1. Données 2001
2. Données 2002

Source : OCDE, sur la base de données de EVCA (Europe); NVCA (États-Unis); CVCA (Canada); AVCAL (Australie); NZVCA (Nouvelle-Zélande), *Asian Venture Capital Journal (The 2003 Guide to Venture Capital in Asia)* pour le Japon et la Corée.

Le secteur de la recherche publique doit être plus ouvert et plus réactif

La recherche publique, conduite dans le secteur de l'enseignement supérieur (CNRS inclus) et dans des organismes publics (le CEA, par exemple),

a un rôle majeur à jouer pour fournir les connaissances fondamentales nécessaires aux avancées de la recherche commerciale et pour contribuer directement à la réalisation de certains objectifs sociaux tels que la protection de l'environnement.

Mesuré en proportion du PIB, le secteur de la recherche publique en France est parmi les plus importants de la zone OCDE. En dépit de réformes substantielles, le système français de R-D souffre toujours de sa concentration sur un petit nombre de secteurs et de grandes entreprises, à quoi s'ajoute le poids de l'État et en particulier du secteur de la défense. Le « colbertisme » technologique a engendré quelques percées spectaculaires dans des secteurs tels que l'industrie aérospatiale et le nucléaire. Cependant, ses limites sont devenues plus manifestes avec l'achèvement de plusieurs grands programmes axés sur des missions, la montée en puissance des modèles d'innovation ouverts fondés sur la recherche multidisciplinaire, l'ouverture des marchés et le durcissement des contraintes budgétaires. Le système actuel semble particulièrement inadapté à des secteurs plus concurrentiels tels que les TIC, où les commandes de l'État sont beaucoup moins importantes et où les jeunes entreprises sont l'un des principaux vecteurs de développement de nouvelles technologies. L'un des effets de ce phénomène a été de freiner la diffusion des nouvelles technologies dans l'ensemble du tissu économique, particulièrement en direction des PME, dont beaucoup restent en dehors de l'effort de R-D, et d'entraver la création de nouvelles entreprises innovantes.

Ces dernières années, des efforts considérables ont été déployés pour améliorer la qualité et la pertinence (à l'égard des besoins sociaux) du secteur de la recherche publique. L'ANR (Agence nationale de la recherche) a été créée en 2005, avec pour mission d'allouer les crédits de recherche de façon concurrentielle. Ce mode d'attribution, déjà pratiqué dans presque tous les pays de l'OCDE, présente l'avantage d'allouer les ressources aux équipes de recherche les plus performantes et de permettre un meilleur suivi de l'orientation thématique de la recherche publique. L'ANR a vu son budget augmenter progressivement, et cette tendance devrait se poursuivre dans l'avenir.

La réforme en cours des universités est un complément nécessaire de la création de l'ANR. Des universités plus autonomes devraient pouvoir se montrer plus réactives aux appels d'offres lancés par l'ANR et développer des liens plus étroits avec d'autres acteurs, en particulier les entreprises.

Ces dernières années, divers types de soutiens ont été mis en place pour améliorer les transferts de technologie du secteur public aux entreprises, par exemple des fonds nationaux en capital-risque pour développer des « spin-offs » issues de la recherche publique, des pépinières technologiques,

notamment autour de centres publics de recherche, dans le but de faciliter la création de nouvelles entreprises.

Ces réformes sont trop récentes pour que leurs résultats soient déjà visibles. Cependant, à en juger par l'expérience d'autres pays de l'OCDE, elles vont dans le bon sens et doivent être approfondies et élargies. Le gouvernement français pourrait explorer les initiatives suivantes :

1. Il faudrait renforcer l'autonomie des universités, en leur donnant plus de latitude dans le recrutement et l'établissement des barèmes de rémunération avec, simultanément, une obligation accrue de rendre des comptes (financement public liés aux résultats). Dans ce nouveau cadre, les « laboratoires mixtes », impliquant notamment le CNRS et les universités, devraient être plus étroitement intégrés aux universités. Le système des grandes écoles nécessite une évaluation similaire à celle qui a été réalisée pour le système universitaire, en vue notamment d'aider les écoles à atteindre la masse critique requise pour intégrer l'élite internationale.
2. La mise en concurrence pour l'attribution des crédits publics de recherche devrait être étendue, de manière à améliorer la qualité des travaux de recherche et leur adéquation aux besoins économiques, environnementaux et sociaux ; l'ANR devrait être renforcée, et ses procédures de sélection devraient être plus transparentes et impliquer davantage d'experts étrangers.
3. En parallèle avec les réformes actuelles, un effort budgétaire plus substantiel s'impose en faveur de l'enseignement supérieur et du secteur de la recherche publique.

Soutien public à l'innovation industrielle : mieux cibler les PME

En France, comme dans les autres pays de l'OCDE, les entreprises innovantes alimentent la croissance et créent la majorité des emplois qualifiés. En outre, grâce à leurs nouveaux produits et services, ces sociétés constituent un important vecteur d'innovation. La France s'est montrée efficace pour stimuler la création et le développement initial d'entreprises très dynamiques qui ont la capacité de convertir les connaissances nouvelles en richesses et en emplois. La difficulté consiste à les retenir, à leur permettre de croître et de venir à maturité sur des marchés concurrentiels et à attirer des cycles successifs de nouveaux investissements. Mais il faut aussi créer un environnement caractérisé par des obstacles à l'entrée plus légers et des stratégies de sortie plus viables. Celui-ci permettrait une accumulation plus rapide et une meilleure allocation des compétences entrepreneuriales et de R-D requises par les nouvelles entreprises fondées sur le savoir – avec pour effet de promouvoir en France une économie de l'innovation durable et dynamique. À cet égard, le système de soutien public tel qu'il existe en France

continue de privilégier les grandes entreprises, principales bénéficiaires des subventions et des marchés publics.

Ces dernières années, d'importantes mesures ont été prises pour adapter le système de soutien public à ce nouveau contexte. On citera notamment les initiatives suivantes : la création d'OSEO, agence intégrée pour le soutien à l'innovation dans les PME; la création en 2005 de « pôles de compétitivité » en vue d'encourager la croissance d'environnements favorables à l'innovation (voir à ce sujet le chapitre suivant); la multiplication des initiatives régionales en direction des PME; la création d'un nouveau statut juridique pour les « jeunes sociétés innovantes » qui leur assure des avantages financiers, notamment des exonérations d'impôts et de charges sociales. Au total, il semble que la création d'entreprise bénéficie aujourd'hui d'un régime de soutien très satisfaisant, mais les jeunes pousses se heurtent ensuite à de lourdes difficultés pendant leur phase de croissance. Les mesures suivantes pourraient être prises :

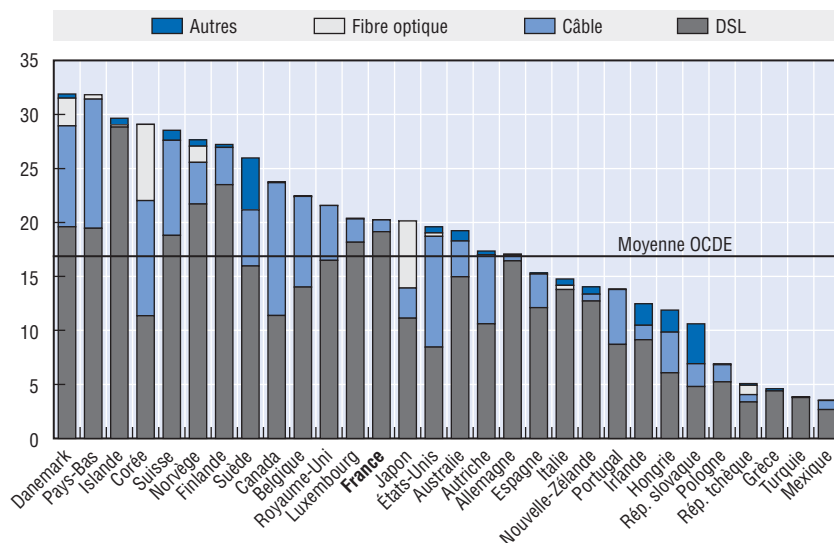
1. Les obstacles à l'accès des PME aux marchés publics devraient être éliminés. À cet égard, la *Small Business Innovation Research* (SBIR) aux États-Unis donne l'exemple d'un instrument d'action approprié, dont la transplantation en France devrait être étudiée.
2. Les diverses agences centrales et locales fournissant un soutien à l'industrie devraient mieux coordonner leurs actions, de façon à gagner en efficacité et à réduire les charges administratives imposées aux entreprises (guichet unique).
3. La réforme actuelle du crédit d'impôt à la R-D étend son champ d'action mais risque de réduire son additionnalité (« effet d'aubaine ») et d'accroître la part des grandes entreprises (suppression du plafond). Avec le remplacement du crédit d'impôt forfaitaire par un crédit progressif, les entreprises bénéficieront du soutien même pour des dépenses de recherche qu'elles auraient de toute façon engagées ; la suppression du plafond (alors que le taux est plus bas pour les grandes entreprises que pour les petites) risque de faire pencher de nouveau la balance en faveur des grandes entreprises, qui n'ont manifestement pas besoin de crédit d'impôt pour faire de la recherche et qui fixent leurs objectifs dans ce domaine principalement en fonction de la demande du marché et de la stratégie de leurs concurrents.
4. La mission d'OSEO devrait mieux prendre en compte les besoins des grandes PME, qui pâtiennent à l'heure actuelle d'un vide politique. L'intégration de l'AI (Agence de l'innovation industrielle) dans OSEO sera utile à cet égard. L'engagement sur les marchés mondiaux représente une difficulté particulière pour ces entreprises, qui appelle une analyse plus poussée.

5. Les PME devraient occuper une place plus centrale dans les pôles de compétitivité par rapport aux grandes entreprises, notamment en ce qui concerne l'affectation des crédits publics.
6. Il y a lieu de promouvoir une culture d'évaluation systématique, conduite de manière transparente et objective, et avec des effets de rétroaction sur les politiques. Plusieurs organismes sont déjà chargés des évaluations. Il faut clarifier leurs domaines d'action respectifs, regrouper si nécessaire les divers organes et veiller à ce que leurs travaux aient plus d'influence en retour sur l'élaboration des politiques.

Par ailleurs, la France a été à la pointe de la campagne mondiale contre la contrefaçon. Cette orientation s'est révélée favorable à l'industrie française, notamment dans le secteur du luxe qui a un fort contenu novateur, et elle doit être maintenue.

La France bien placée pour tirer profit de l'économie sur Internet

La France a été largement absente des précédentes vagues d'expansion de la productivité sous l'effet des TIC observées dans d'autres pays de l'OCDE. Les gains de productivité ont été fortement alimentés par les services marchands, dont la progression en France a été faible par rapport aux autres pays de l'OCDE. La croissance de la productivité exige un investissement dans les technologies de l'information couplé avec des investissements complémentaires essentiels dans des produits intangibles tels que la R-D, les réformes organisationnelles et le capital humain, qui permettent aux entreprises d'investir en TIC pour engranger des bénéfices. La plupart des entreprises françaises, et surtout les PME, n'ont pas concrétisé ces gains, essentiellement à cause d'un environnement entrepreneurial médiocre caractérisé par un sous-investissement dans les biens intangibles tels que les qualifications et les réformes organisationnelles. La prochaine vague de gains de productivité liée aux TIC devrait émaner des technologies des communications, favorisées par des évolutions réglementaires et technologiques qui autorisent la mise en place de réseaux haut débit à fibre optique et à grande vitesse. Dans ce domaine, la France évolue dans le groupe de tête des pays de l'OCDE et est donc bien placée pour recueillir les fruits de ces avancées : le nombre d'abonnés au haut débit y est supérieur à la moyenne de l'OCDE (graphique 6.5), et les tarifs du haut débit y sont parmi les plus bas de l'OCDE. En même temps, les autorités françaises ont reconnu récemment que les ménages français n'utilisaient pas suffisamment Internet en comparaison des autres pays de l'OCDE, et elles ont souligné la nécessité d'améliorer le niveau d'expérience et la familiarité avec cet instrument dans la population. Il faut par ailleurs relever sans tarder le défi de la création d'un environnement entrepreneurial propice à l'économie sur Internet, car les

Graphique 6.5. **Abonnés au haut débit pour 100 habitants, par technologie, décembre 2006**

Source : Statistiques OCDE sur le haut débit, décembre 2006.

avantages concurrentiels dans ce domaine sont de courte durée. Des mesures d'adaptation doivent être prises sur trois fronts, avec les objectifs suivants :

1. Veiller à appliquer des politiques réglementaires optimales pour faciliter la création de l'infrastructure de la Net économie : promouvoir des marchés concurrentiels qui encouragent le déploiement de la fibre optique dans tout le pays (et pas seulement en milieu urbain) et permettent à Internet de devenir une plateforme pour l'innovation. Il serait nécessaire, en complément des politiques de soutien au niveau de l'offre, de renforcer les aptitudes des consommateurs, ce qui leur permettra de faire des choix efficaces renforçant les mécanismes concurrentiels.
2. Utiliser cette plateforme pour alimenter les activités de la Net-économie : science en ligne coopérative, création de contenus numériques puisant dans la richesse culturelle de la France (musique, cinéma, art, tourisme) et développement de regroupements d'entreprises en réseau intégrant les PME dans les chaînes de valeur dirigées par de grandes entreprises mondiales, dont beaucoup sont françaises. Dans la Net-économie, l'effet de levier exercé par le secteur gouvernemental à la faveur des marchés publics ou par ses propres actions (administration électronique, élargissement de l'accès aux informations concernant le secteur public) est souvent aussi important que les réglementations émanant de l'administration centrale. Ce nouvel environnement exige une réévaluation des politiques de propriété intellectuelle, de façon à établir un juste équilibre entre la

rémunération des détenteurs de droits de propriété intellectuelle et la promotion de modèles commerciaux novateurs.

3. *Instaurer la confiance dans la Net économie.* L'expérience précoce de la France dans les réseaux en ligne tels que le minitel, son expertise dans la technologie de la carte à puce et dans les logiciels et sa vigoureuse politique de protection de la vie privée doivent être mises à profit pour créer un environnement numérique sûr qui stimule la demande d'activités en ligne. Il faut activer la R-D publique et privée coopérative dans des domaines comme la protection de la vie privée et la sécurité.
4. *Élargir les opportunités commerciales dans les services.* L'investissement en TIC dans les services marchands est un moteur essentiel de la croissance globale de la productivité. L'extension des perspectives commerciales dans les services exige une réforme de la réglementation des marchés de produits, un renforcement du soutien à l'entrepreneuriat et une augmentation de l'investissement dans les compétences.

Biotechnologie : d'importants progrès récents

La performance française dans le domaine de la biotechnologie, surtout en biopharmacie, est dans l'ensemble satisfaisante mais des améliorations sont encore possible en ce qui concerne le financement de la R-D fondamentale, la disponibilité et la mobilité des chercheurs, et la possibilité pour les nouvelles entreprises de biotechnologie d'obtenir du capital de croissance, sans compter le climat général des affaires. Le gouvernement français est conscient de bon nombre de ces problèmes et plusieurs initiatives ont été lancées ces deux dernières décennies pour y remédier. Cependant, tandis que le nombre de nouvelles entreprises de biotechnologie a augmenté et qu'on a observé un accroissement de la mobilité entre secteur public et secteur privé, aucune des solutions proposées ne s'est révélée vraiment concluante : la plupart des actions gouvernementales sont fragmentaires et n'envisagent pas le système d'innovation et ses boucles de rétroaction dans leur totalité.

L'infrastructure française de R-D se caractérise par un puissant socle de R-D fondamentale, une capacité d'essais cliniques correcte, des entreprises chimiques et pharmaceutiques d'envergure mondiale. La France a investi dans son infrastructure de biosciences, mais de façon assez centralisée et rigide. Dans le secteur de la biotechnologie industrielle, de nombreuses initiatives nationales sont prises pour stimuler et mieux coordonner les activités de R-D, et l'ANR contribue à la gestion des projets industriels à composante biotechnologique. Un exemple d'infrastructure moins centralisée consiste en la création de plateformes technologiques pour une R-D coordonnée en génomique (réseau Génopôle), à quoi s'ajoute un réseau national de centres de

ressources biologiques qui constitue une infrastructure moderne pour la diffusion des retombées de la biotechnologie.

L'effectif des entreprises de biotechnologie qui font de la recherche dans ce domaine en France (755 en 2003) est comparable à celui d'autres pays de l'OCDE tels que l'Allemagne et le Royaume-Uni. Les entreprises françaises de biotechnologie restent des sociétés de taille relativement modeste, axées sur la recherche. Elles travaillent principalement dans la pharmacie et l'agriculture. Comme leurs homologues d'autres pays, elles souffrent d'un déficit de conversion : les financements et les infrastructures nécessaires pour convertir les avancées en nouveaux médicaments homologués sont insuffisants. Toutefois, les entreprises françaises de biotechnologie bénéficient de politiques publiques, et en particulier d'un soutien marqué à la création de grappes biotechnologiques. Un certain nombre de pépinières technologiques ont été créées pour offrir l'infrastructure et l'expertise commerciale (par exemple Biotech et Eurasanté, implantées à Paris). L'État soutient aussi la création de réseaux, grappes et partenariats produisant de la valeur ajoutée grâce à la mise en commun de ressources et à la collaboration entre le secteur public et le secteur privé (on peut citer par exemple le Génopôle et le Cancéropôle dans le secteur de la santé, et les pôles IAR et Pin Maritime dans la biotechnologie industrielle).

En ce qui concerne la biotechnologie industrielle, la recherche et les entreprises françaises sont connues pour leurs applications environnementales, leurs applications de chimie fine, l'agriculture biologique et la production de bioénergie. Afin de favoriser la biotechnologie industrielle, la France a élaboré en 2007 le « Plan biomasse », qui comporte trois grands volets :

- Production de biocarburants (objectif : un taux de mélange de 10 % à l'horizon 2015).
- Production de chaleur et d'électricité (objectif : 1 000 MWe d'électricité supplémentaire à partir de biomasse d'ici 2010).
- Utilisations industrielles de la biomasse pour la production de biomatériaux (objectif : utiliser 15 % de ressources renouvelables dans l'industrie chimique à l'horizon 2015).

L'intérêt français pour la biotechnologie industrielle est indéniable, mais il faut accroître encore les crédits de R-D, promouvoir les bioproduits et favoriser leur acceptation par le public. De plus, étant donné la nature fortement multidisciplinaire de la biotechnologie industrielle, il importe dans l'immédiat de mieux coordonner les programmes entre les différents acteurs, notamment le secteur agricole, l'industrie, les instituts de recherche et les établissements publics.

Principales recommandations

Grands axes à explorer

- **Réformer la recherche publique pour promouvoir l'excellence et la pertinence.** Il faudrait renforcer l'autonomie des universités en leur donnant plus de latitude dans le recrutement et dans l'établissement des barèmes de rémunération avec, simultanément, une obligation accrue de rendre des comptes (financement public lié aux résultats). La mise en concurrence pour l'attribution des crédits de recherche publique devrait être étendue de manière à améliorer la qualité et l'utilité des travaux. En parallèle avec les réformes actuelles, un effort budgétaire plus substantiel s'impose en faveur du secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche publique.
- **Renforcer le soutien aux jeunes entreprises innovantes.** L'accès des PME aux marchés publics devrait être accru. Les diverses agences centrales et locales fournissant des aides à l'industrie devraient mieux coordonner leurs actions, de manière à accroître leur efficacité et à réduire la charge administrative pour les entreprises (guichet unique). La réforme actuelle du crédit d'impôt à la R-D étend le champ d'action de cet instrument, mais risque de réduire son additionnalité («effet d'aubaine») et d'accroître la part des grandes entreprises (suppression du plafond). Un meilleur ciblage du crédit d'impôt à la R-D sur les petites entreprises innovantes permettrait d'élargir la base de l'innovation en France. La mission d'OSEO^a devrait mieux prendre en compte les besoins des grandes PME qui souffrent à l'heure actuelle d'un «vide politique». Les PME devraient occuper une place plus centrale dans les pôles de compétitivité par rapport aux grandes entreprises, notamment pour l'attribution des fonds publics. Il convient de promouvoir une culture d'évaluation systématique des mesures prises et de leur mise en œuvre, conduite de manière transparente et objective, et avec des effets en retour sur les politiques.
- **Développer l'économie sur Internet.** Il faudrait maintenir des politiques réglementaires optimales pour favoriser la mise en place de l'infrastructure de la Net-économie : promouvoir les marchés concurrentiels qui encouragent le déploiement de la fibre dans tout le pays et pas seulement en zone urbaine, et permettent à Internet de devenir une plateforme d'innovation. Cette plateforme devrait être utilisée pour alimenter les activités de la Net-économie : science coopérative en ligne, création de contenus numériques puisant dans la richesse culturelle de la France (musique, cinéma, art, tourisme) et encouragement des constellations d'entreprises en réseau, notamment de PME. Il convient également d'instaurer la confiance dans la Net-économie, et de mettre en place un environnement informatique sûr qui stimule la demande d'activités en ligne.
- **Accroître le soutien à la biotechnologie.** Dans le domaine de la biotechnologie industrielle, il faut accroître encore les fonds publics de R-D, promouvoir les bioproduits et favoriser leur acceptation par le public. Étant donné la nature fortement multidisciplinaire de la biotechnologie industrielle, il importe dans l'immédiat de mieux coordonner les programmes entre les différents acteurs, notamment le secteur agricole, l'industrie, les instituts de recherche et les organismes publics.

a) Le groupe OSEO est un établissement public dont la mission est de financer et d'accompagner les petites et moyennes entreprises (PME) innovantes.

Références

- OCDE (2007), *Innovation and Growth. Rationale for an Innovation Strategy*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007, à paraître), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, volume 2007/1 (mai), OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Les Perspectives des communications de l'OCDE 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Compendium of Patent Statistics*, OCDE, Paris, disponible sur www.oecd.org/dataoecd/5/19/37569377.pdf
- OCDE (2006), *Compendium of Productivity Indicators*, OCDE, Paris, disponible sur www.oecd.org/dataoecd/4/22/37574961.pdf
- OCDE (2006), *Perspectives des technologies de l'information de l'OCDE 2006*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2006*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Enhancing the Performance of the Services Sector*, OCDE, Paris.
- Voir www.oecd.org/sti/publications.

Chapitre 7

Renforcer la compétitivité régionale

Dans le contexte de la mondialisation, les régions entrent de plus en plus en concurrence et ont besoin, pour s'affirmer, d'identifier les domaines dans lesquels elles sont les plus compétentes ainsi que de définir des stratégies pour exploiter leurs avantages comparatifs. C'est pourquoi la France a, ces dernières années, réorienté sa politique régionale afin de renforcer la compétitivité de ses régions, en créant notamment le programme des pôles de compétitivité. La réussite de ce programme, pertinent et significatif par son ampleur, dépendra de plusieurs facteurs : concentration des efforts ; renforcement des autorités infranationales et notamment des régions ; participation accentuée des PME ; renforcement de la réactivité de la recherche publique ; amélioration de l'environnement institutionnel ; développement de la dimension internationale. En dehors des pôles de compétitivité, la France aurait à gagner à davantage répondre aux besoins des PME innovantes, à mieux coordonner les différents programmes de développement des régions, et à innover en matière de politique de compétitivité régionale.

Introduction

Pour regagner en compétitivité et trouver de nouvelles opportunités de croissance, la France s'efforce de recomposer sa politique territoriale et de mettre davantage l'accent sur les moteurs de la croissance, et donc sur les régions leaders. Face à des enjeux complexes – mondialisation, érosion des positions à l'exportation, ralentissement de la productivité et déficit d'emplois –, le gouvernement a lancé un programme majeur et largement doté pour conforter ses pôles de compétitivité. La mise en œuvre de ce programme doit toutefois remplir certaines conditions si l'on veut qu'il soit efficient, maximise sa contribution à la croissance et entretienne la confiance. Les exemples étrangers soulignent notamment la nécessité de concentrer les fonds, d'associer les niveaux de gouvernement infranationaux, de renforcer l'effort sur les petites et moyennes entreprises et de veiller à l'internationalisation des pôles.

La nouvelle donne territoriale

L'ouverture des frontières et, plus généralement, le processus de mondialisation, ont mis en concurrence les régions entre elles. Ceci se reflète dans le monde par un élargissement de l'éventail des performances, notamment en matière de croissance et d'emploi. Alors que, de 1998 à 2003, la variation en points de pourcentage du taux de chômage a été de 3,25 entre les pays, elle était près de deux fois plus importante entre les régions (6,41)¹. Pour s'affirmer sur ces marchés de plus en plus mondialisés, les régions ont besoin d'identifier les domaines et les niches sur lesquelles elles sont les plus performantes et les plus concurrentielles. Elles ont donc à définir des stratégies qui diagnostiquent leurs avantages comparatifs et stimulent leurs dynamiques territoriales.

Ces dynamiques s'appuient sur plusieurs facteurs qui ne sont pas indépendants les uns des autres. La capacité d'innovation régionale est un élément clé. Les économies régionales doivent inventer de nouveaux produits pour affronter la concurrence plutôt que de concentrer leurs efforts sur la survie ou la protection des produits traditionnels. Les études empiriques montrent que les régions qui innovent sont aussi celles qui croissent le plus vite et prospèrent. Elles montrent aussi que les effets d'agglomération permettent de dégager des taux de retour plus importants sur les investissements et que le *clustering* des entreprises augmente la productivité

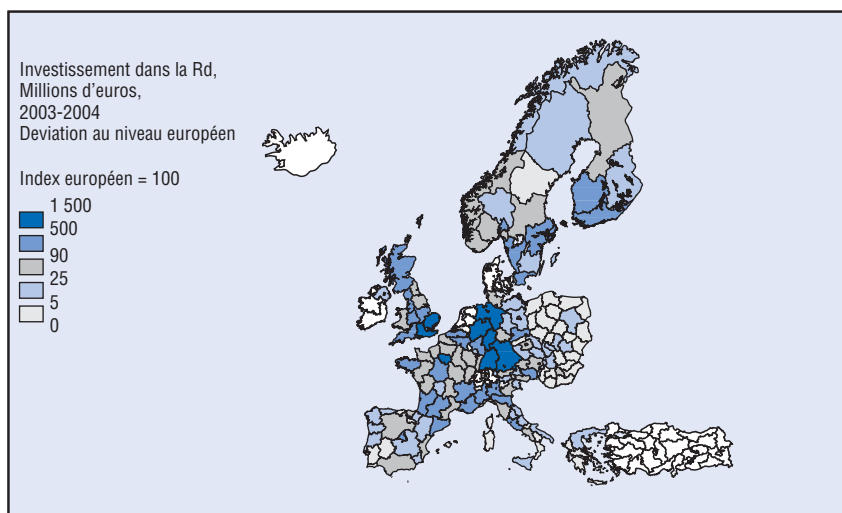
locale. Ce *clustering* (ou regroupement spatial) peut être amplifié s'il fait intervenir des coopérations et des synergies avec les institutions de recherche et d'enseignement. L'entrepreneuriat et le développement de la création d'entreprise constituent d'autres facteurs importants pour alimenter les processus de destruction créatrice et de croissance locale.

Les enjeux de la compétitivité régionale en France

La France a connu dans les dernières années des évolutions territoriales contrastées dans ces domaines :

- *Capacité d'innovation.* Avec la région parisienne, trois autres régions (Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Midi-Pyrénées) concentrent près de la moitié du PIB et l'essentiel des capacités de R-D du pays. Elles sont, sans surprise, celles où la part de la population ayant un diplôme de l'enseignement supérieur est la plus importante². L'internationalisation de ces régions progresse, mais elles n'ont pas toujours la réactivité suffisante pour engager un rattrapage rapide avec les espaces les plus avancés en Europe, en Asie et en Amérique du Nord. Ces régions leaders ont eu du mal à consolider leur compétitivité dans la période récente. Alors que la région parisienne demeurait, au début des années 2000, la première en Europe pour l'activité et l'investissement dans la recherche, elle a depuis lors perdu du terrain et certains classements de compétitivité la placent maintenant derrière plusieurs régions nordiques et allemandes comme la région d'Helsinki, le Bade-Wurtemberg ou la Bavière³. Dans le reste du territoire français (hors les 4 régions leaders), le secteur privé n'est, en moyenne, que peu impliqué dans l'investissement en R-D (voir carte ci-dessous).
- *Clustering.* Des potentiels de développement existent dans l'hexagone et de multiples formes de gouvernance locale de groupes d'entreprises ont été développées, notamment dans les régions périphériques. Mais le pays ne dispose pas d'une palette aussi variée de districts industriels que l'Italie ou l'Espagne, de regroupements d'entreprises moyennes comme au Royaume-Uni ou d'une force de frappe économique comme celle du *Mittelstand*⁴ allemand. Par ailleurs, les programmes sur les systèmes productifs locaux (SPL) n'ont que peu ciblé les services et biens collectifs qui font en général la force des systèmes de firmes⁵. Plusieurs pays ont lancé des programmes pour renforcer les liens dans les systèmes latents de petites firmes. Les plus concluants semblent avoir été ceux qui ont cherché à combiner les ressources spécifiques des grappes d'entreprises sur la base de leurs avantages comparatifs et dans le contexte de stratégies régionales (par exemple le programme *Cluster* du DTI au Royaume-Uni, impliquant les agences de développement régionales).

Carte 7.1. **Les écarts européens dans l'investissement de R-D des entreprises (2003-2004)**



Source : Eurostat New Chronos.

- *Coopération entre recherche publique et secteur privé.* La France doit faire face à des contraintes particulières, liées notamment au cloisonnement de la R-D publique. Pour l'heure, la capacité de réponse des centres publics de recherche et des universités aux demandes de l'industrie est limitée par les insuffisances du pilotage stratégique de ces organismes et par leur culture encore peu perméable à l'innovation et au marché. Beaucoup d'équipes de recherche sont en outre mixtes (universités/CNRS), ce qui rend la gouvernance des laboratoires et les relations avec l'industrie plus complexes. Enfin, la rigidité des réglementations de l'emploi gêne le développement d'arrangements contractuels entre partenaires du public et du privé. La part de la R-D des institutions d'enseignement supérieur financée par le secteur privé est d'à peine 3 %, un des chiffres les plus faibles de tous les pays de l'OCDE, chiffre qui est resté par ailleurs constant entre 2000 et 2005 (voir le chapitre précédent). Les coopérations sont aussi plus limitées du fait du niveau insuffisant de la R-D privée. Même si l'augmentation substantielle du crédit d'impôt recherche pour les PME va logiquement permettre de gonfler la R-D des petites entreprises, elle ne va pas nécessairement les orienter vers des coopérations avec les centres de recherche publics. Il existe des mesures pour renforcer ces liens. Aux Pays-Bas par exemple, l'instauration de subventions accordées aux PME pour leur permettre d'accéder aux services fournis par les Centres de connaissance et de R-D (« bons du savoir ») a eu un impact positif sur les collaborations public/privé. Les entreprises bénéficiaires peuvent de cette manière

soumettre des questions et sujets de recherche aux instituts spécialisés pour améliorer leurs performances en matière d'innovation. Les bons s'élèvent à 2 500 euros, mais peuvent être plus élevés si l'entreprise assure un cofinancement.

- **Entrepreneuriat.** La création d'entreprises n'a connu une augmentation substantielle dans la plupart des régions que récemment, pour dépasser 310 000 créations par an en 2005 contre 175 000 en moyenne autour du millénaire. La région parisienne constitue de loin la première région créatrice d'entreprises en France (surtout dans le domaine des créations pures⁶). Mais ces performances en progrès doivent être relativisées si on les ramène aux standards internationaux. Par ailleurs, ces augmentations n'ont que peu concerné les jeunes entreprises innovantes. On ne trouve pas en France de programme « agressif » pour favoriser l'entrepreneuriat, à l'instar de ce qui existe par exemple en Allemagne avec la création de chaires spécialisées et de curriculums très focalisés. Les systèmes de développement de l'entrepreneuriat (EDS) expérimentés dans plusieurs États ruraux américains afin de répondre aux besoins des créateurs d'entreprises sont aussi des sources d'inspiration⁷.

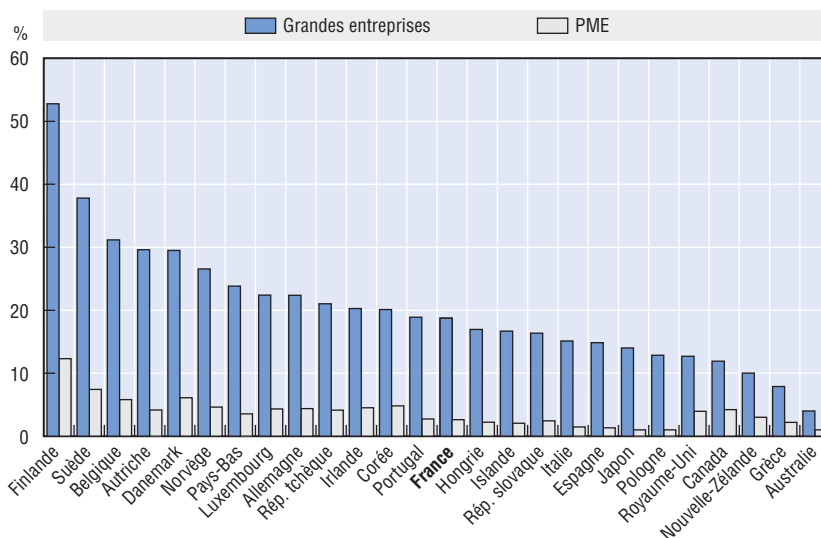
La stratégie régionale d'innovation

Pour relever ces défis, le gouvernement français a procédé ces dernières années à une recomposition de sa stratégie régionale. Après avoir eu longtemps comme objectif majeur la réduction des disparités entre régions, il met maintenant l'accent sur d'autres aspects du développement régional, notamment en consolidant fortement la composante innovation, en ciblant toutes les régions et pas seulement les plus faibles, et en se concentrant sur les potentiels de croissance inutilisés : la main-d'œuvre sans emploi (la France est l'un des pays de l'OCDE avec les taux d'emplois les plus bas, voir le chapitre 2), les faibles liens de coopération entre les entreprises et entre celles-ci et les établissements d'enseignement supérieur (graphique 7.2), la propension réduite des PME à renouveler leur mode d'organisation⁸ et d'approche des marchés, ou encore le bas niveau de la contribution des universités à la recherche et à l'innovation.

Cette réorientation de la politique régionale est très similaire à celle de l'ensemble des pays de l'OCDE. L'idée qui sous-tend ce changement d'approche est que la politique de développement régionale doit mettre l'accent sur les avantages compétitifs des régions plutôt que sur la compensation des disparités. Pour développer les opportunités de croissance dans les régions et faciliter les effets de levier, les dépenses doivent être consacrées à la mise en place de biens publics et collectifs – via des investissements –, en évitant autant que possible le financement de subsides

**Graphique 7.2. Collaboration entre les entreprises et les institutions
d'enseignement supérieur dans le domaine de l'innovation,
par taille d'entreprises**

En pourcentage des entreprises, 2002-2004



Source : OCDE (2007), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2007*.

pour les firmes individuelles. Ceci conduit en effet à des distorsions de la concurrence et à des comportements d'assistanat. L'intégration de politiques sectorielles ayant une incidence territoriale est une deuxième condition nécessaire pour garantir l'efficacité des initiatives publiques. Ceci signifie qu'une gouvernance pluri niveaux équilibrée doit être mise en place. Bon nombre de pays ont impulsé des changements et développé des politiques de compétitivité régionale dès les années 90 : le programme des centres d'expertise finlandais remonte à 1994; l'Allemagne a concentré ses efforts en biotechnologie sur trois régions et ciblé les capacités d'innovation de sa zone orientale dès la fin de la décennie 90; les programmes de clusters japonais ont également été initiés à cette époque.

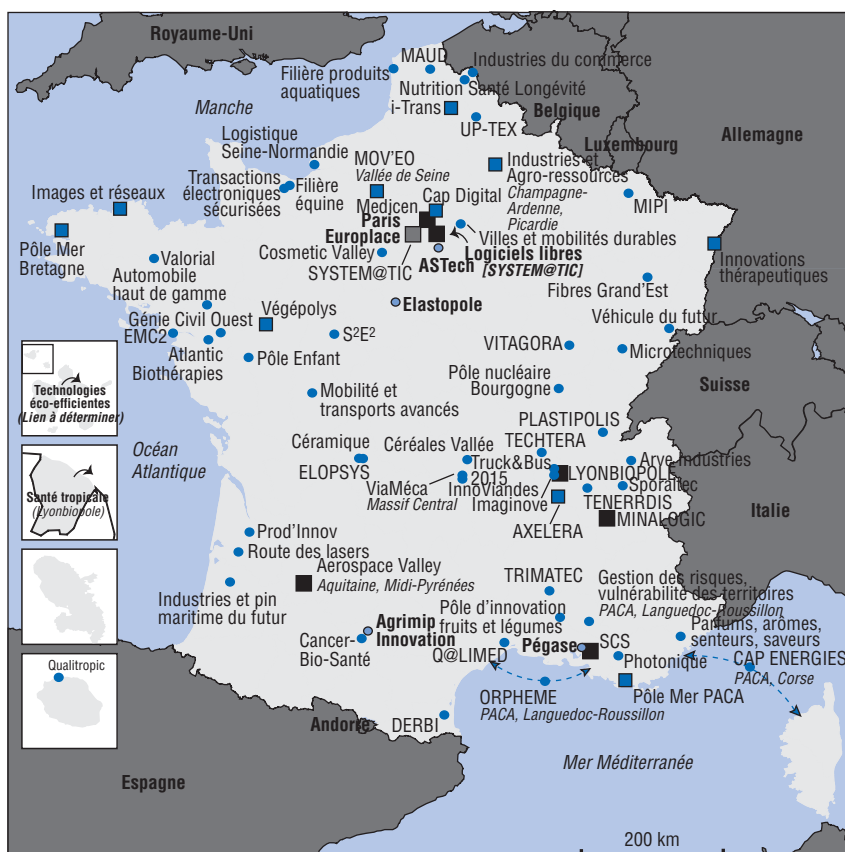
La mutation de la politique française dessine un nouveau paysage avec deux caractéristiques majeures :

- a) De nombreuses infrastructures et incitations ont été mises en place : le programme Technopoles, la création des Centres régionaux d'innovation et de transfert de technologies (CRITT), les équipes de recherche technologique, les réseaux de recherche et d'innovation technologique, les incubateurs de la recherche publique (notamment dans le sillage de la loi Allègre de 1999) ou les aides à la jeune entreprise innovante (2003). L'État a

aussi crée une Agence nationale de la recherche (ANR) en 2005 pour le financement des projets de R-D, de même qu'une Agence pour l'innovation industrielle (AII), maintenant en voie de fusion avec l'agence pour les PME, OSEO.

- b) Le dispositif d'ensemble comporte une pièce maîtresse (tant par les fonds annoncés et le champ d'action que par l'ambition de ses objectifs) : le programme des pôles de compétitivité lancé en 2004 (voir carte 7.3). Ces pôles sont constitués par un grand nombre d'acteurs (entreprises,

Carte 7.3. Les pôles de compétitivité (juillet 2007)



Source : DIACT

universités, collectivités territoriales) engagés dans une stratégie et des partenariats sur des projets précis pour l'innovation. Le processus de labellisation qui a reçu un accueil favorable (105 propositions) est dans une large mesure achevé. L'État octroie maintenant des soutiens financiers aux projets de recherche à finalité industrielle, présentés par les pôles par vagues successives et sur un mode sélectif. Quatre appels à projets ont eu lieu, d'autres suivront.

Les conditions de la réussite

Ce programme, très significatif par son ampleur (71 pôles labellisés) et par un investissement public et privé annoncé conséquent, devrait peser fortement dans les résultats de la politique gouvernementale, notamment dans le renforcement et/ou le déclenchement de dynamiques territoriales susceptibles de conforter et d'amplifier la croissance régionale et nationale. Le concept de pôle de compétitivité semble particulièrement pertinent, car il cible les synergies recherche/industrie sur un territoire; il s'appuie sur des projets définis et gérés par des acteurs privés; il met l'accent sur la gestion du processus d'innovation et ne s'en tient pas au seul renforcement des investissements en R-D.

Le succès des pôles de compétitivité dépend de plusieurs facteurs :

1. *La concentration des efforts.* En France, seul un petit nombre de régions disposent de la base économique et des compétences leur permettant de développer des systèmes d'innovation régionaux efficaces et diversifiés : Île-de-France, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les six pôles français mondiaux se trouvent sans surprise dans ces cinq régions, qui concentrent près de 54 % du PIB national. Aujourd'hui, le nombre total de pôles est plus de quatre fois supérieur à ce qui était prévu initialement, alors que le budget n'a été que doublé. D'où des risques de dilution des fonds. On peut remarquer que dans la plupart des pays, le nombre des clusters ciblés est en général limité : par exemple le *Council of Competitiveness* américain a récemment recommandé la création de 10 foyers de l'innovation dans les 5 ans à venir, soit un chiffre minimum assez faible.
2. *Le renforcement des autorités infranationales et notamment des régions.* Si les autorités locales ont souvent été très impliquées dans les efforts locaux pour obtenir la labellisation des pôles, leur contribution consiste maintenant à fournir un environnement favorable, des financements et des services aux entreprises en charge du développement des projets. Étant donné la mobilité de ces entreprises, leur maintien à l'intérieur du pôle dépendra en partie de la capacité des zones urbaines et des régions à

fournir les installations adaptées à leurs besoins : centres de formation, services, parcs scientifiques et forums de dialogue entre les membres du pôle. Une bonne politique locale est un avantage certain pour le pôle, de même que la coordination entre les niveaux centraux et infranationaux. La nécessité d'impliquer les régions est soulignée par de nombreux exemples internationaux, notamment dans les pays unitaires. Ainsi, en Finlande, les régions apportent des fonds similaires à ceux de l'État central pour le financement des 22 centres d'expertise, un programme créé en 1993 et dont le succès en termes de créations d'emplois et d'entreprises est largement reconnu. Au Japon, le programme du METI d'appui aux clusters industriels (19 clusters concernés) a été largement soutenu par les autorités locales.

3. *L'accent sur les PME, notamment dans les pôles high tech.* Il est capital de mieux prendre en compte les besoins des petites entreprises dans le domaine de la R-D. Les PME constituent en effet une force motrice de la créativité et de l'innovation. Plusieurs pays, tout en développant des approches de « triple hélice » (gouvernement, entreprises et centres de recherche publique et académique), concentrent d'ailleurs exclusivement leurs programmes sur les PME. C'est le cas au Japon, où le programme du METI a rassemblé 5 800 PME et des chercheurs de 220 universités coordonnés par les bureaux locaux du ministère. En France, la participation des PME et leur représentation dans les comités de direction des pôles semblent extrêmement variables. Dans de nombreux pôles, les grandes entreprises présentent souvent des projets lourds, dissuadant ainsi les entreprises de moindre taille de présenter des projets plus modestes. Le gouvernement a annoncé fin 2006 que presque un tiers des projets sélectionnés émanaient de PME, mais un grand nombre de ces projets sont relativement marginaux (en tout cas dans les deux premiers appels d'offre). Pour faciliter la participation à long terme des PME, on pourrait envisager la participation des fonds régionaux de capital-risque au fonctionnement des pôles, ainsi que celle d'autres institutions de financement privées spécialisées.
4. *La réactivité des universités et des centres publics de recherche.* Les institutions publiques de recherche pourraient améliorer leur politique de communication et de diffusion afin de mieux faire connaître les résultats de leur recherche et les techniques développées aux entreprises locales. Le label « Institut Carnot », délivré sur appel à candidatures à des instituts de recherche publics travaillant avec le secteur privé, est une première reconnaissance de l'importance des coopérations avec le secteur privé. Dans le secteur universitaire, qui n'a été que peu concerné jusqu'à présent par la politique d'innovation mais affecté par des questions de financement, l'engagement régional et la participation dans les pôles de compétitivité seraient améliorés si les établissements étaient incités à combattre la fragmentation institutionnelle. Actuellement, la participation

des universitaires dans les pôles semble plutôt s'effectuer sur une base individuelle qu'institutionnelle. Plusieurs pays ou régions ont développé des approches novatrices pour favoriser la coopération et professionnaliser les centres de liaison avec l'industrie dans les universités. On peut citer de multiples exemples aux États-Unis, notamment les « innovation U »⁹ et en particulier Georgia Tech et ses 18 bureaux de transfert de technologie. En Catalogne, dans le cadre du plan innovation, un réseau de 70 centres de soutien à l'innovation a été instauré dans les universités, le gouvernement régional finançant la mise à disposition de juristes et des soutiens aux contrats de recherche. En Suède, les centres de compétences ont pour objectif de renforcer les liens entre universités et industrie. Pour s'assurer que ces centres universitaires répondent de manière adéquate à la demande de l'industrie, une partie des fonds propres doit être fournie par les universités, et les industries participantes doivent détacher des membres de leur personnel auprès des centres.

La récente réforme de la gouvernance des universités françaises est une évolution positive mais il y a encore du chemin à faire pour ouvrir les établissements d'enseignement supérieur à la société et aux entreprises. Les PRES (Pôles de recherche et d'enseignement supérieur), structures rassemblant universités, grandes écoles, et d'autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche, peuvent constituer un cadre de coopération. Neuf PRES sont en formation, mais l'ampleur des collaborations reste encore à définir.

5. *L'accès aux fonds, l'environnement institutionnel et les délais.* Il existe trois sources de fonds du côté de l'État : la Direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'Économie avec son fonds compétitivité, l'Agence OSEO, surtout spécialisée dans les PME, et l'ANR pour les projets moyen et long terme exploratoires. L'AII, maintenant en voie d'intégration à OSEO, peut aussi intervenir sur les projets les plus importants. Les grandes entreprises regardent traditionnellement du côté de la DGE, les petites vers OSEO et les structures académiques vers l'ANR. Ces trois systèmes avec leurs clients et leurs logiques spécifiques rendent la coopération et les projets impliquant de multiples partenaires très complexes à financer. Plusieurs niveaux infranationaux sont également impliqués dans les cofinancements, peu de régions ayant, comme la Bretagne, mis en place un fonds commun géré par la région pour financer les pôles. Par ailleurs, les entreprises sont soutenues par différentes sources de fonds (en tant qu'acteurs individuels), alors que l'idée qui a présidé à la création des pôles est de soutenir des projets (en général de nature multi-acteurs). Il en résulte une fragmentation du travail et des approches très consommatrices de temps. La vitesse de réaction est aussi affectée par la lenteur des procédures¹⁰. Ce décalage accroît la vulnérabilité des réseaux et

notamment des PME, alors que les délais de mise sur le marché influent de plus en plus sur la compétitivité des produits. La multiplication des institutions pose de toute évidence des problèmes de coordination. De manière générale, les différents dispositifs et structures ont tendance à s'additionner et à complexifier l'environnement des entreprises innovantes.

6. *L'internationalisation.* Il est enfin crucial de renforcer la dimension mondiale ou européenne des pôles, pour l'heure limitée (bien que des entreprises internationales y participent). Début 2007, 15 partenariats avaient été établis, principalement entre les pôles à visibilité internationale et des clusters étrangers. Mais les informations à propos des accords signés pour les 500 projets sélectionnés sont peu transparentes. Un certain nombre de pôles étant situés près des frontières, des dynamiques transfrontières pourraient être systématiquement recherchées. Celles-ci peuvent souvent jouer un rôle moteur dans les partenariats, comme le montre l'exemple de la région Oresund (Danemark/Suède) et son réseau de 14 universités. Pour augmenter les incitations, il a parfois été proposé de lier le montant des aides à la capacité des pôles de se connecter à des grappes d'autres pays.

Perspectives

Les pôles de compétitivité présentent des atouts certains : les industriels sont aux commandes, des coopérations nombreuses sont engagées dans le domaine de la recherche, la taille des pôles est significative (en tout cas pour les pôles à vocation mondiale). Le succès réside toutefois dans l'exécution. Ce programme comporte d'importants coûts de transaction et la multiplication des participants peut risquer d'affaiblir les capacités de décisions. Comme l'ont montré les exemples étrangers, il y aurait lieu de concentrer les actions du gouvernement central sur les pôles à vocation mondiale et de laisser de plus en plus aux régions le soin de soutenir les autres pôles.

Un autre aspect concerne la diffusion de l'innovation. Les pôles semblent surtout orientés vers la génération de produits et procédés nouveaux mais moins vers leur dissémination. Les centres de services (centres techniques, CRITT) peuvent jouer ce rôle dès lors qu'ils participent aux pôles. Les agences régionales peuvent aussi amorcer ces processus et accroître les opportunités de développement. Les exemples des centres technologiques d'Emilie-Romagne en Italie ou de la région de Valence en Espagne montrent que les institutions spécialisées sont déterminantes par les services qu'elles offrent (formation, mise à disposition d'équipements, *consulting*, etc.). La mise en œuvre de principes directeurs (pour le transfert du savoir) et d'approches standardisées (pour les contrats de coopération public-privé), déjà appliquée au Royaume-Uni, est aussi une voie utile. La professionnalisation des instituts

de transfert de savoir permettrait d'accroître les retombées de la recherche publique et de stimuler leur implantation dans les centres d'enseignement supérieur.

L'un des objectifs majeurs des pôles est par ailleurs d'amorcer un auto-entretien du processus de croissance et des dynamiques technologiques des entreprises, ainsi que de renforcer leurs dépenses de R-D. Perpétuer un contexte dans lequel les entreprises tiennent les aides de l'État pour acquises serait inefficace et coûteux. Il importe qu'à terme l'État cesse son soutien financier, et surtout précise à l'avance la fin de son engagement.

L'innovation n'est pas seulement le fait d'entreprises opérant dans les pôles de compétitivité labellisés. Beaucoup de PME ne participent pas à ces pôles tout en disposant de potentiels d'innovation intéressants. En France, le soutien aux PME innovantes passe en général par les initiatives de l'agence spécialisée OSEO et de ses bureaux régionaux. Il reste que dans ce domaine, les performances françaises sont décevantes. Ainsi la France ne se classe-t-elle qu'au 15^e rang sur 22 pays européens lorsqu'on mesure la proportion des entreprises engagées dans des activités innovatrices sur la période 2002-2004¹¹. Par ailleurs, les capacités de coopération des PME pour l'innovation sont réduites, et les entreprises moyennes, peu nombreuses. Les régions sont particulièrement bien placées pour connaître et répondre aux besoins de ces entreprises, dont l'assise territoriale est en général bien délimitée. Les régions pourraient être en particulier plus mobilisées pour augmenter la capacité d'absorption technologique des économies locales et favoriser l'émergence de fonds pour financer le capital-risque en coopération avec l'État, et au travers de partenariats public-privé.

Les programmes européens, tant les programmes sectoriels comme le PCRD (Programme-cadre de recherche et de développement) que ceux des organismes de diffusion des fonds structurels, constituent d'autres moyens qui ne sont pas toujours pleinement exploités. Par exemple la participation des PME au dernier PCRD est inférieure, de manière générale et dans la plupart des régions, à ce qu'elle était pour le programme précédent. Une coordination accrue entre ces programmes et les contrats de projet État/région (anciennement appelés contrats de plan) est un objectif assigné à la prochaine génération de ces contrats (2007-2013). Pour l'heure, l'accent mis sur les infrastructures traditionnelles est toujours significatif, et seules les régions leaders commencent à mobiliser une part importante (supérieure à 15 %) de ces contrats pour l'innovation et l'économie du savoir.

Il semble enfin nécessaire d'innover en matière de politique de compétitivité régionale. Les avancées conceptuelles dans l'économie de l'innovation confirment l'intérêt de nouvelles approches. Une attention particulière commence à être consacrée aux systèmes régionaux d'innovation

(SRI). Les SRI désignent une concentration d'entreprises innovatrices et interdépendantes opérant dans plusieurs secteurs et dans un espace géographique limité. Le terme de système est utilisé pour décrire cette nouvelle forme d'organisation car l'innovation apparaît de plus en plus comme la production de réseaux de firmes et d'institutions plutôt que comme le résultat de l'activité d'entreprises individuelles. Un guide est actuellement en préparation au ministère de l'Économie afin d'aider les régions à effectuer une auto évaluation de leur SRI. C'est un premier pas, qui ne devrait pas être limité aux procédures d'obtention des fonds structurels. L'identification des spécialisations, des leaderships locaux et régionaux et des possibilités de promouvoir les innovations organisationnelles devrait ouvrir de nouvelles voies aux régions et à l'État pour mieux ajuster leurs programmes et gagner en efficacité. Des initiatives dans ces domaines devraient permettre en particulier d'assurer l'évaluation des actions entreprises et de renforcer la croissance des industries et services locaux possédant des avantages compétitifs.

Notes

1. On mesure ici en points de pourcentage la variation annuelle moyenne du taux de chômage sur la période indiquée. Les deux chiffres ci-dessus indiquent les écarts entre la meilleure et la moins bonne performance pour les pays et pour les régions.
2. Avec une moindre performance toutefois pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur
3. Par exemple *European Competitiveness Index*, *World Knowledge Competitiveness Index* de Huggins Associates, *Tableau de bord de l'innovation* de la Commission européenne, etc.
4. C'est-à-dire les PME allemandes.
5. Les systèmes de firmes sont formés d'entreprises entretenant entre elles des liens de coopération sur une base locale, conduisant par exemple à des échanges d'équipement, de personnel et même à des transmissions d'informations sur les marchés. Ces entreprises n'en continuent pas moins à se faire concurrence sur l'ensemble de leurs activités.
6. Les autres modes sont les reprises et les réactivations.
7. Ces EDS prennent en compte la diversité des profils des entrepreneurs potentiels et la variété des degrés de maturation de leurs projets. Ils visent à coordonner de manière appropriée la pléthore de programmes et de services qui leur sont généralement destinés.
8. La France affiche d'ailleurs des performances très moyennes pour l'innovation de marketing et d'organisation, voir Eurostat Community Innovation Survey 2007.
9. Il s'agit de 12 universités américaines choisies pour leur dynamisme et leur impact sur l'économie du savoir.
10. Si on prend l'exemple de l'appel à projets clos en décembre 2006, les résultats ont été connus en mars 2007 et les contrats signés en septembre de la même année.

Les bénéficiaires n'ont donc obtenu les fonds qu'au moins un an après l'élaboration des projets.

11. Voir note 8.

Références

OCDE (2007 à paraître), *Examens de l'OCDE sur l'innovation régionale : Vers des pôles d'activités dynamiques*, OCDE, Paris.

OCDE (2007), *Enseignement supérieur et régions : Concurrence mondiale, engagement local*, OCDE, Paris.

OCDE (2007), *OECD Regions at a Glance*, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Examens territoriaux de l'OCDE : France*, OCDE, Paris.

OCDE (2005), *Building competitive regions : Strategies and Governance*, OCDE, Paris

OCDE (2005), *Science, technologie et industrie – Tableau de bord de l'OCDE*, OCDE, Paris.

OCDE (2003), *L'innovation et l'efficacité dans les politiques de développement territorial*, Réunion à haut niveau, Comité des politiques de développement territorial, Martigny, Suisse.

Base de données régionales disponible sur www.SourceOCDE.org.

Chapitre 8

Améliorer l'efficacité de l'administration publique

Avec des dépenses publiques représentant plus de 50 % de son PIB, la France dispose d'une marge de manœuvre significative pour restructurer ses dépenses et rendre son administration plus efficace et apte à accompagner les changements de la société. Une meilleure gestion de l'administration doit pouvoir y contribuer. En premier lieu, il importe d'améliorer la gestion de l'emploi et des dépenses publics, dont la taille et le coût sont très importants dans l'économie. Une réforme de fond de la fonction publique permettrait de mieux allouer les compétences et de renforcer la gestion des performances. La France dispose pour cela d'une opportunité unique représentée par le départ à la retraite d'un très grand nombre de ses agents publics. Enfin, la France gagnerait à poursuivre le changement culturel amorcé par la LOLF, pour aller vers une plus grande efficacité des politiques publiques. En second lieu, la décentralisation en France ne s'est pas accompagnée d'une remise à plat des structures préexistantes, ce qui mène dans les faits à une multiplication des niveaux et à une fragmentation territoriale. L'allocation des compétences et des ressources devrait également être clarifiée, et l'efficacité des politiques locales faire l'objet d'évaluations. Des réformes dans ce sens permettraient à la France de tirer véritablement parti de sa décentralisation.

Introduction

La France se place dans le groupe des cinq pays de l'OCDE dont les dépenses publiques représentent plus de 50 % du PIB. Dans le contexte des fortes contraintes budgétaires qui pèsent sur l'économie française, un effort accru de maîtrise budgétaire et la recherche d'une plus grande efficacité dans la gestion des dépenses publiques sont stratégiques pour faire de l'administration publique un pilier d'une croissance économique saine.

D'autres pays à niveau élevé de dépenses publiques ont engagé des réformes fondamentales et connaissent des niveaux de croissance élevés et stables. Ces changements ont permis de rendre leur administration plus efficiente, plus efficace et plus rapide à accompagner les évolutions économiques et sociales. En France, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) constitue une opportunité intéressante pour repenser et restructurer les dépenses publiques. Une nouvelle impulsion dans la réforme de la gestion publique devrait aussi être donnée avec la poursuite de la décentralisation, les réformes envisagées de la fonction publique, les revues générales des politiques publiques et les conférences sociales.

Une meilleure gestion de l'emploi et des dépenses publics

Une meilleure gestion de l'emploi et des dépenses publics peut permettre de diminuer les dépenses publiques ainsi que d'en renforcer l'efficacité, et d'augmenter la productivité de l'emploi public.

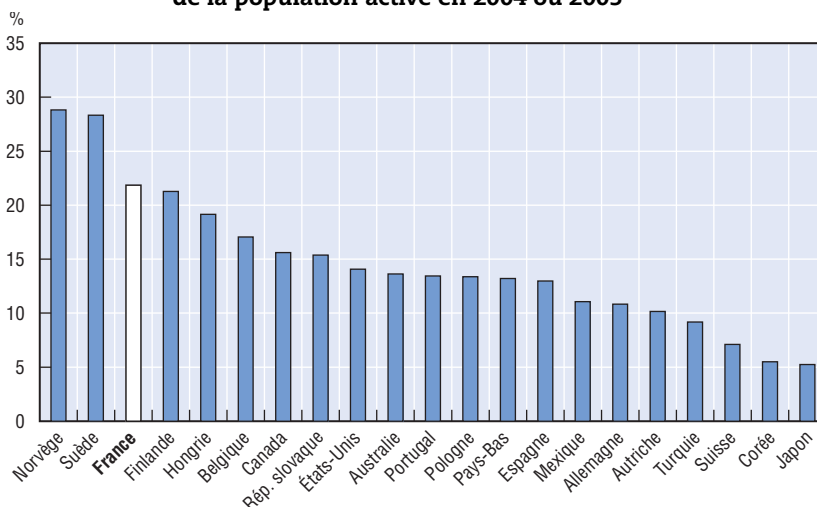
La taille et le coût de l'emploi public dans l'économie

La taille de l'emploi dans les administrations publiques représente environ 22 % de la population active, ce qui place la France dans le groupe des pays ayant le plus grand nombre d'agents employés dans les administrations publiques (graphique 8.1).

Lorsqu'on ajoute les entreprises publiques et quasi publiques, ce chiffre atteint plus de 25 % de la population active, et la France se situe comparativement à un niveau très élevé (graphique 8.2).

En termes de coûts, en France comme dans d'autres pays comme le Danemark, la Finlande, la Norvège, le Portugal et la Suède, les rémunérations des agents des administrations publiques sont très élevées dans le PIB par rapport aux autres pays de l'OCDE.

Graphique 8.1. **L'emploi dans les administrations publiques en pourcentage de la population active en 2004 ou 2005¹**



Note : Les données sont en nombre d'employés et non en équivalent plein-temps, sauf pour l'Autriche, les Pays-Bas, la Suède, et la Suisse (ces pays ont donc un chiffre sous estimé).

1. Autriche : les données n'incluent pas les institutions à but non lucratif financées par l'État. Les données sont mélangées de 2004 et 2005.

Finlande : certaines données portent sur 2004, d'autres sur 2005.

France : les données sont pour l'année 2004 et excluent certains établissements publics.

Mexique : 2000.

République slovaque : les données renvoient à la classification ISIC conformément à l'hypothèse selon laquelle les institutions privées financées par des fonds publics n'ont qu'une importance marginale.

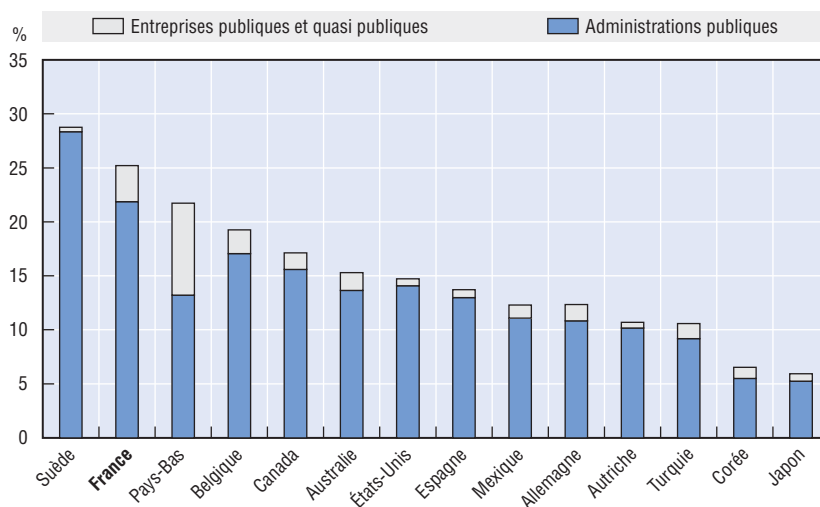
Source : OCDE (2006), Enquête CEPD, Enquête sur la population active.

En ajoutant les coûts des services publics fournis par les entreprises privées, la France se situe toujours à un niveau élevé des coûts de production des services publics dans le PIB¹. Toutefois, ce niveau est moins élevé que dans d'autres pays de l'OCDE comme la Suède, le Danemark, les Pays-Bas, et la Finlande.

En outre, le coût de la main-d'œuvre des administrations publiques va augmenter de façon considérable avec le poids grandissant des retraites du secteur public dans le système français par répartition, et le vieillissement des agents du secteur public, plus rapide que celui des agents du secteur privé, particulièrement en France (graphique 8.3).

Comme la plupart des autres pays de l'OCDE, la France a fait des efforts dans la gestion des retraites et pensions du secteur public (indexation, âge de la retraite, et période de contribution), mais qui restent limités par rapport au poids à venir des départs à la retraite dans le secteur public et par rapport aux réformes effectuées par d'autres pays (Pays-Bas, Finlande, Suède, Autriche, Italie, Portugal, et autres).

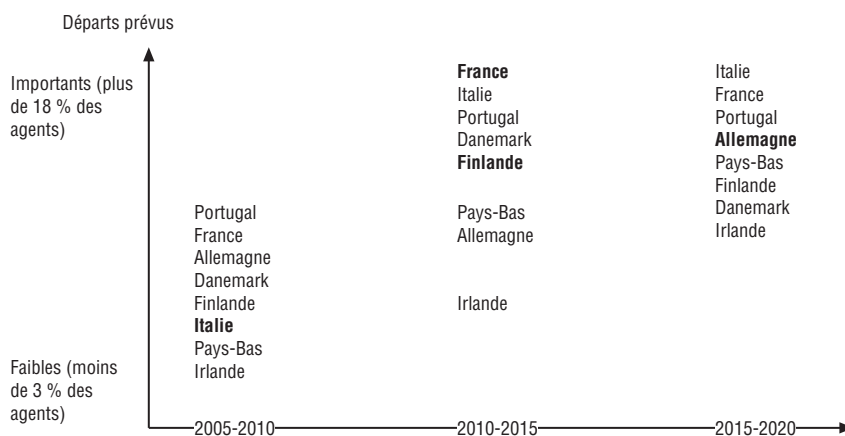
Graphique 8.2. **Emploi dans les administrations publiques et dans les entreprises publiques en pourcentage de la population active (2004 ou 2005)**



Note : Voir notes du graphique précédent, qui s'appliquent.

Source : OCDE (2006), Enquête CEPD, Enquête sur la population active.

Graphique 8.3. **Prévisions de départ à la retraite dans l'administration centrale/fédérale**



Note : Les pourcentages sont cumulés sur cinq années. Les pays sont soulignés quand ils commencent à être confrontés à une forte diminution du nombre d'actifs dans la population en général.

Source : Prévisions OCDE.

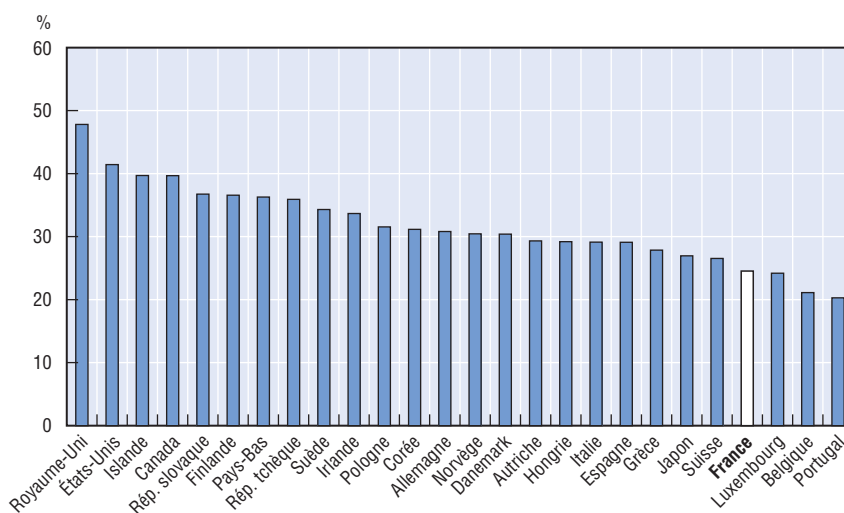
Par rapport aux autres pays de l'OCDE, le niveau et le coût de l'emploi dans les organisations publiques en France sont donc élevés sans toutefois se singulariser hors du groupe des pays à emploi public élevé. Il semble

néanmoins que des marges de manœuvre importantes existent en France afin d'améliorer la gestion de l'emploi public, et de permettre ainsi une diminution de la part de celui-ci dans les dépenses publiques et d'améliorer son efficacité.

La gestion des agents publics

Tout d'abord, la part de la sous-traitance au secteur privé des services aux administrations est relativement limitée en France (graphique 8.4), les administrations publiques étant restées employeurs d'une part importante de personnel employé sur des postes demandant peu de qualifications. Les salaires pour les emplois peu qualifiés dans le secteur public étant traditionnellement plus élevés que dans le secteur privé, un effort visant à diminuer la taille de l'emploi dans des postes peu qualifiés pourrait avoir un effet important sur le coût de l'emploi public.

Graphique 8.4. **Part de la consommation intermédiaire dans la production du secteur des administrations publiques (2004)**



Note : La consommation intermédiaire est essentiellement constituée de sous-traitance au secteur privé des services aux administrations.

Source : OCDE, Comptes nationaux.

Ensuite, le système de gestion de l'emploi public en France, dit « de carrière », avec un emploi garanti à vie, une séparation du grade et de l'emploi, et très peu d'entrées « latérales » (milieu de carrière) dans le service public, est particulièrement peu flexible.

Ce système est bien adapté à certaines périodes pendant lesquelles les demandes sur l'administration sont particulièrement pesantes, par exemple dans des périodes de reconstruction, et il est efficace dans la promotion d'un

sens commun de service public. Il pose plus de difficultés actuellement, dans une économie de la connaissance où la création et la destruction de savoirs sont beaucoup plus rapides, et où l'acquisition rapide de compétences nouvelles par les administrations est devenue cruciale pour le maintien d'un environnement porteur de croissance économique.

La grande majorité des pays de l'OCDE a mis en œuvre des réformes importantes dans la gestion des agents des administrations publiques afin de s'adapter à ces nouveaux enjeux.

Ces réformes ont ouvert les systèmes traditionnels de carrière aux entrées latérales, délégué la gestion des ressources humaines à la direction des ministères et services (délégations de niveau variable des décisions sur le nombre d'agents, leur recrutement, leur formation, leur rémunération etc.), rendu la gestion des ressources humaines souple, et individualisé la gestion des carrières. En parallèle, un certain nombre de pays ont aussi aligné davantage le statut de l'emploi public sur le droit commun, tout en préservant les mesures additionnelles indispensables au maintien de l'équité dans la gestion des agents publics, et de l'intégrité de ceux-ci. Tous les pays de l'OCDE ont fait des efforts considérables dans la gestion individuelle des performances, et parallèlement dans la gestion des compétences. Enfin, dans le cadre d'une gestion des organisations publiques plus orientée sur les performances, de nombreux pays ont mis l'accent sur l'importance du « leadership », c'est-à-dire d'une capacité de l'encadrement à faire changer les administrations et à leur faire atteindre de meilleurs résultats.

Afin d'accompagner les efforts accomplis dans la gestion organisationnelle de la performance et d'améliorer la flexibilité des ressources humaines, il semble nécessaire que la France se concentre sur une plus grande individualisation et délégation de sa gestion des ressources humaines, et sur une plus grande mobilité de son personnel dans le contexte du vieillissement de la population.

L'expérience des pays de l'OCDE montre qu'il est important que ces réformes n'engendrent pas d'effritement de l'action publique et du sens du collectif indispensable à celle-ci. Pour ce faire, la France bénéficie d'atouts importants que sont la qualité de ses agents publics au moment de leur nomination et l'existence d'une culture commune au sein du service public. Dans le cadre d'une flexibilisation de la gestion des ressources humaines, les réformes devront néanmoins s'accompagner d'investissements dans la mobilité des cadres, dans la création de structures de coordination entre organisations publiques, dans la promotion de valeurs communes aux fonctionnaires, ainsi que d'investissements dans les capacités de l'encadrement supérieur. Enfin, mettre l'accent sur la formation de meilleures capacités de leadership, plus ouvertes sur l'extérieur, permettra aussi de renforcer les changements culturels attendus des réformes.

Conclusion

Les départs à la retraite en France sont une opportunité unique pour la France de repenser le niveau de son emploi public, surtout pour les tâches requérant du personnel peu ou non qualifié. Sous certaines conditions, la sous-traitance dans des domaines peu qualifiés peut en effet être un moyen de limiter les dépenses publiques. Cependant, l'expérience des autres pays de l'OCDE a montré que ces diminutions de main-d'œuvre doivent se faire de façon stratégique, en examinant les niveaux d'emploi dans les différents secteurs fonctionnels de l'administration et la place des administrations dans la fourniture des biens et services par rapport au secteur privé. De plus, la sous-traitance demande des capacités de gestion spécifiques, qu'il convient de développer.

Les départs à la retraite devraient aussi permettre de réallouer les niveaux de main-d'œuvre par secteur fonctionnel en intégrant les gains de productivité permis par les investissements technologiques, en diminuant la main-d'œuvre dans les secteurs moins prioritaires, de façon à répondre aux besoins émergents (secteurs affectés par le vieillissement, par exemple) ou à renforcer les secteurs devenus prioritaires pour le maintien d'une production à forte valeur ajoutée (éducation supérieure, recherche, par exemple).

Enfin, la France devrait pouvoir s'engager dans une réforme de fond de la gestion de sa fonction publique, l'ouverture de ses postes aux entrées latérales, une grande délégation de la gestion des ressources humaines et une individualisation de la gestion des carrières. Ces réformes ne se feront pas sans une réforme de la gestion par les corps, incompatible avec une gestion moderne des ressources humaines, et une évaluation du statut de la fonction publique.

De surcroît, en comparaison avec le niveau de décentralisation des responsabilités en matière de politiques publiques, la gestion du personnel reste extraordinairement centralisée. Une réflexion doit pouvoir s'engager dans ce sens.

La réforme de la procédure budgétaire et les dépenses publiques

La LOLF a introduit une révolution des procédures budgétaires permettant de passer d'une allocation des ressources en fonction des moyens à une gestion publique en fonction des produits et des résultats des politiques. Ceci passe par une évaluation systématique de l'efficacité et de l'efficience des dépenses publiques, qui permet ultimement de restructurer les missions et de repenser l'action publique.

Certaines réformes similaires ont été lancées dans les années 80 en Nouvelle-Zélande ou durant la décennie suivante en Australie, au Canada, aux

États-Unis ou au Royaume-Uni, notamment. Récemment, l'Espagne et la Turquie ont également engagé des réformes dans ce sens. La France, elle, s'est engagée tardivement dans cette voie mais elle l'a fait de façon résolue, en tout cas sur le plan des principes.

Les pays les plus avancés dans ce domaine soutiennent que la budgétisation à la performance a contribué à améliorer l'efficacité de la production des administrations, de l'allocation des ressources, et même la discipline budgétaire globale. Néanmoins, elle doit être conçue comme un outil instaurant une allocation de ressources « informée » par les résultats des politiques publiques davantage que « déterminée » directement par les critères de performance. De plus, la réussite de la budgétisation à la performance nécessite le soutien des dirigeants, des capacités adaptées en personnel et autres ressources du ministère des Finances et des ministères dépensiers dédiés à la procédure.

Conclusion

La LOLF entend instaurer un changement culturel afin de parvenir à une meilleure efficacité et à une meilleure efficience des politiques publiques. Mais elle n'aura les effets attendus que si l'on donne à l'encadrement supérieur les marges de manœuvre managériales nécessaires pour prendre en compte les résultats dans la gestion quotidienne de leur organisation, et si le système d'incitations à une meilleure performance est mis en place. Ceci demandera donc, entre autres, une plus grande flexibilité dans la gestion des ressources humaines.

Tirer profit de la décentralisation

Un certain nombre de sources d'inefficacité affectent le système français de décentralisation :

- La multiplicité des niveaux d'action et la fragmentation territoriale;
- Une responsabilisation complexe des acteurs infranationaux en termes de dépenses comme de ressources ;
- La faible évaluation des pratiques.

Cette situation ne présente pas seulement un risque d'inefficience de l'appareil public en région. Au niveau national, elle engendre une réduction des budgets disponibles pour l'action publique et pèse sur les ressources des acteurs privés du fait du poids des charges fiscales. De plus, elle bride l'action des acteurs publics infranationaux en matière de soutien à la compétitivité régionale, ferment de la performance économique nationale (voir chapitre précédent).

Multiplicité des niveaux et fragmentation territoriale

La France a entamé son processus de décentralisation au début des années 80 et a conduit une deuxième vague de réformes en 2003-2004. Ces mutations institutionnelles devraient, à terme, permettre une meilleure efficacité de l'action publique et une plus grande rapidité de l'administration à s'adapter aux changements sociaux et économiques. Cependant, la décentralisation ne s'est pas accompagnée d'une réforme approfondie des structures préexistantes.

Aujourd'hui, la complexité institutionnelle engendre un système coûteux du fait : des redondances en termes de main-d'œuvre ; de la fragmentation institutionnelle empêchant souvent les acteurs locaux de jouer un rôle significatif en matière de services publics ; du risque de saupoudrage des budgets et de redondance des investissements, voire d'incohérence des décisions publiques. Ainsi un très grand nombre de niveaux d'action publique cohabitent : l'État, les régions (26), les départements (100), les communes (36 560), auxquels il faut ajouter le niveau d'action supranational (les instances européennes), des niveaux interdépartementaux, et surtout intercommunaux (plus de 17 000 regroupements dont 2 525 établissements publics de coopération intercommunale). Verticalement, il faut donc compter sept niveaux d'administration et plus de 50 000 acteurs institutionnels. De plus, les niveaux décentralisés (au sens « élus par les citoyens locaux ») coexistent avec des niveaux déconcentrés (au sens de la présence de l'État et de ses différents ministères dans les régions et départements) laissant aux préfets un rôle très important.

Face au décalage entre la taille des acteurs locaux et les missions qui leur sont assignées, la France a favorisé la coopération entre communes. Le système actuel de structures intercommunales, établi en 1992 puis réformé en 1999, distingue trois types de dispositifs selon l'effectif de population concerné². Les établissements publics de coopération intercommunale, incarnant ces coopérations, ne sont pas élus directement mais regroupent des membres des différents conseils municipaux partenaires. Ils sont par ailleurs soutenus par un dispositif incitatif, la dotation d'intercommunalité, qui de fait revêt un caractère désincitatif à la fusion entre municipalités. L'efficacité de cette politique n'est pas avérée. De fait, fin 2005, six ans après la mise en place de ce dispositif incitatif, la Cour des comptes a sonné l'alerte (un rapport du Conseil économique et social datant de la même année soulignait déjà l'hétérogénéité des situations). L'évaluation conduite mettait particulièrement en évidence certes l'adhésion d'une très grande majorité de communes à des groupements intercommunaux, mais aussi un accroissement des coûts des structures intercommunales et des taxes locales, sans véritable recherche d'échelle dans la provision des services publics par les communes partenaires. Par ailleurs, les communes partenaires semblaient rester rétives à la mise en place de stratégies de développement concertées. Toutefois, cette évaluation a eu pour l'instant peu de résultats en termes de réformes, excepté un contrôle

accru par les préfets d'une redistribution limitée des ressources de l'intercommunalité aux communes membres (signifiant que les recettes communes sont effectivement dépensées par l'intercommunalité).

La plupart des pays membres de l'OCDE ont lancé dans le passé des politiques de fusions de communes, même si les économies d'échelle dans l'offre de services publics sont difficiles à mettre en évidence. Certains sont encore aujourd'hui à la recherche des gains de performance et de meilleure qualité de services que ces fusions permettraient d'obtenir. C'est en particulier le cas du Danemark, dont la réforme locale a fait porter le nombre de communes de 270 en 2005 à moins de 100 en 2007. De nombreux pays de l'OCDE cherchent aussi, de façon souvent moins radicale, à améliorer l'efficacité des communes en augmentant l'échelle des décisions locales. L'efficacité dans la fourniture des services publics locaux n'est d'ailleurs pas uniquement liée à la recherche d'économies en coût, mais aussi à la meilleure adéquation du périmètre administratif de décision avec les zones fonctionnelles concernées.

En France, comme ailleurs, les zones métropolitaines concentrent les facteurs de développement économique : entreprises, universités, marché du travail développé, infrastructures, etc. Elles sont le plus souvent les « moteurs » de la croissance nationale. Il est donc particulièrement nécessaire de définir des stratégies à l'échelle de ces périmètres. Ceci devrait plaider pour un soutien spécifique à l'intercommunalité pour ces territoires (l'échelle départementale étant souvent dépassée en taille et en budget), comme semblait l'annoncer la mise en place des « contrats métropolitains ». Ceux-ci sont néanmoins restés à un stade embryonnaire et, pour l'instant, la politique française d'intercommunalité est beaucoup moins développée dans la zone la plus métropolitaine, en Île-de-France, que dans les autres régions. Pourtant, les disparités fortes qui existent au sein des zones métropolitaines menacent la cohésion sociale et, à terme, le développement économique du territoire. En effet, les disparités territoriales en termes de ressources ne sont pas tant marquées entre les différentes régions qu'à un niveau beaucoup plus fin de découpage géographique :

Décomposition de la variance des ressources des communes au niveau des régions et des départements (2006)

		Variance intra	Variance inter	Variance totale
Potentiel fiscal par habitant ¹	– Régions	83 %	17 %	100 %
	– Départements	69 %	31 %	100 %
Ressources par habitant ²	– Régions	78 %	22 %	100 %
	– Départements	60 %	40 %	100 %

Note : Variance totale des ressources des communes décomposées en une variance entre les régions et les départements, dite variance *inter*, et une variance au sein des régions et départements, dite variance *intra*.

1. Ressources au titre des quatre principaux impôts locaux.

2. Potentiel fiscal augmenté des dotations de l'État.

Source : calculs de l'OCDE à partir des données détaillées de la dotation générale de fonctionnement mises à disposition par l'Association des communautés urbaines de France.

Complexité des responsabilités et des ressources financières

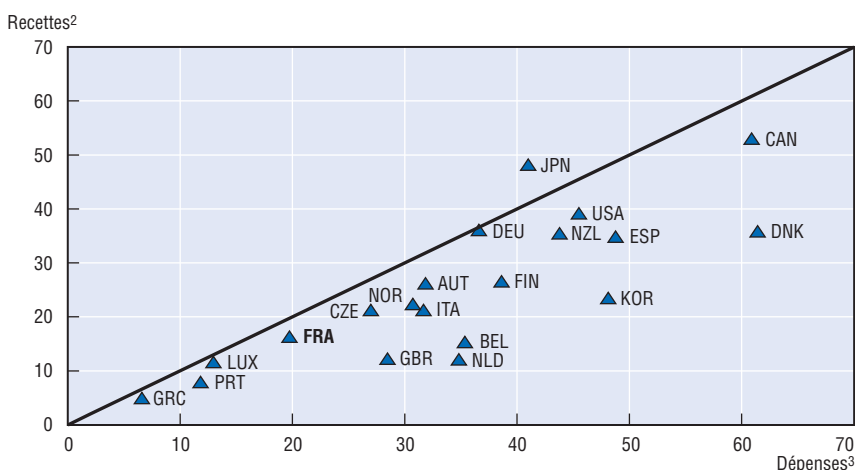
Au regard de l'allocation des compétences entre les différents niveaux d'administration, il semble que la France n'exploite pas encore les potentiels de la décentralisation, et en particulier de la logique de création de l'entité régionale en 1986. Les compétences sont souvent partagées entre les différents niveaux de gouvernement, compromettant la responsabilisation des acteurs publics, et l'État a conservé un degré très élevé de prérogatives. Il semble en outre que l'inertie institutionnelle soit forte, au sens où la mise en place de nouveaux dispositifs ou de nouvelles allocations de compétences n'infirme pas les structures antérieures. La fonction publique territoriale a ainsi augmenté logiquement depuis 1980 sans que la fonction publique nationale n'ait diminué en proportion. La mobilité des fonctionnaires entre services publics déconcentré et décentralisé est encore limitée (en particulier en ce qui concerne le corps des cadres). Or, le chevauchement de compétences est traditionnellement considéré comme une limite importante à l'efficacité de la décentralisation, et ce essentiellement pour deux raisons : la concurrence réduite entre les autorités locales mène, d'une part, à une absence d'incitation à la performance; d'autre part, le manque de responsabilisation claire des décideurs politiques conduit à ne pas forcément refléter les préférences des contribuables dans les politiques suivies.

L'exemple de la compétence en matière de développement économique permet d'illustrer ce chevauchement et ses limites. Même si, dans la plupart des pays de l'OCDE, cette compétence est effectivement partagée entre niveaux de gouvernement, son organisation conduit en France à des inefficacités. Ainsi, depuis 2003, les régions sont les coordinateurs du développement économique. Elles n'ont cependant pas été désignées « responsables » de cette compétence et ne disposent pas juridiquement d'une tutelle sur les niveaux infrarégionaux. Les départements et les communes peuvent donc aussi distribuer des aides aux entreprises³. La rationalisation de ces aides territoriales dépend de la bonne volonté des acteurs publics à coopérer (ce qui est le cas dans certaines régions) mais ne s'appuie pas sur une organisation claire. Les entreprises, et en particulier les PME pour qui ces aides sont cruciales, peuvent se trouver placées dans une logique multi guichet et de saupoudrage. De nombreux secteurs sont aussi concernés par le partage de compétences à un niveau fin entre les différents niveaux de gouvernement (notamment dans les domaines de la santé, l'éducation, l'aide sociale, etc.). Il est donc difficile d'attribuer des responsabilités claires aux différents niveaux d'intervention, et cette confusion se retrouve en termes de ressources fiscales. Il existe de nombreux impôts locaux sur lesquels les autorités infranationales ont, comparativement à d'autres pays de l'OCDE, autorité en termes de taux et de dispenses. Mais ce n'est pas le cas des transferts d'impôts (indirects) les plus récents : taxe sur les

produits pétroliers et droits de mutation censés financer les derniers transferts de compétences aux départements et aux régions. De plus, un certain nombre de compensations d'anciens impôts locaux ont été aujourd'hui intégrées dans des dotations de l'État aux collectivités territoriales. Le gouvernement central finance de fait une part importante de l'offre de services publics, notamment au moyen de dotations budgétaires. Malgré les réformes décentralisatrices, l'évolution de la part des dépenses des collectivités territoriales est très mineure, en comparaison d'autres pays (voir graphique 8.5). Même si la grande majorité des transferts n'est pas affectée à des critères spécifiés de dépenses, l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises est en fait limitée.

Graphique 8.5. **Ratios de décentralisation dans les pays de l'OCDE**

Part décentralisée des dépenses et des revenus, en pourcentage, 1995-2005¹



1. 2003 pour le Canada et la Nouvelle-Zélande; 2004 pour la Corée.
 2. Y compris les accords de partage d'impôts et à l'exclusion des transferts reçus des autres niveaux de gouvernement.
 3. À l'exclusion des transferts aux autres niveaux de gouvernement.
- Source : Statistique Canada; US Bureau of Economic Analysis; Statistics Norway; OCDE, Comptes nationaux.

À ce propos, il convient de noter que parmi les impôts locaux, la taxe professionnelle continue d'occuper une place importante en France, ce qui est un cas particulier parmi les pays de l'OCDE. Afin de ne pas décourager la dynamique économique locale, il est souvent recommandé d'opter plutôt pour des impôts liés à la propriété. La taxe professionnelle française a d'ailleurs fait l'objet de débats et de rapports cherchant à pondérer ses effets négatifs tout en maintenant un niveau de ressources locales adéquat. Ces recommandations n'ont pas été appliquées car elles auraient changé

fortement l'impact de la taxe sur les différents types de secteurs, et la question de l'accompagnement de ces réformes fiscales est donc posée. De fait, une part significative de cette taxe « locale » est aujourd'hui transférée par le gouvernement central aux collectivités territoriales.

La question de l'évaluation

Compte tenu de la part importante de services publics fournis par les collectivités territoriales, de nombreux pays de l'OCDE s'interrogent sur les méthodes d'évaluation de cette offre décentralisée. La France a pour l'instant engagé avec la LOLF des réformes au niveau central (voir plus haut). Or, pour que les entreprises françaises gagnent en compétitivité, il faut que les services publics qu'elles consomment localement soient efficaces (en termes d'infrastructures matérielles et immatérielles, et d'appui des autorités régionales et locales au développement de synergies entre les différents partenaires de l'innovation). Il n'existe pas à ce jour en France de dispositif d'information d'ensemble sur la performance des services publics locaux. Cette information pourrait permettre de comparer et d'identifier les bonnes pratiques, mais aussi d'engendrer une certaine forme de concurrence de la part des collectivités territoriales, visant à renforcer leur attractivité auprès des investisseurs privés créateurs d'emplois.

Les systèmes d'indicateurs de performance retenus par les pays membres de l'OCDE sont très souvent déclinés à l'échelle locale et régionale (notamment dans les pays fédéraux) mais encore assez rarement à l'échelle nationale. Deux « écoles » semblent néanmoins s'opposer et reposer sur des stratégies différentes : celle du contrôle et de l'incitation sous forme de bonus et sanctions au Royaume-Uni où les *Local Public Services Agreements* permettent au gouvernement central de mesurer la performance des autorités locales; celle du « benchlearning » en Norvège où le système *Kostrå* permet aux différentes municipalités, en partenariat avec le gouvernement central, de comparer leurs performances respectives dans la variété des services publics dont elles ont la charge afin d'apprendre des autres la meilleure solution possible. Il est encore difficile de mesurer les coûts-avantages de ces dispositifs qui semblent encore loin de la culture nationale française. Cependant, on peut souligner une évolution majeure en matière de politique régionale en France. Après de longues discussions et négociations, il semble que les contrats de projet (ex-contrats de plan) et les contrats européens, qui chacun lie État et région (les contrats européens incluant en outre le niveau *supra* national) vont être évalués sur la base d'un outil informatique commun. La nécessité de l'évaluation semble aujourd'hui être comprise et partagée par les responsables des différents niveaux de gouvernement agissant en partenariat. Une visibilité des résultats auprès des acteurs économiques, ainsi

que la participation de ceux-ci à l'évaluation de la qualité des services rendus rendraient cet exercice d'autant plus pertinent.

Conclusion

Faire évoluer une décentralisation encore « en transition », en allouant plus clairement les compétences, en responsabilisant les acteurs publics par une plus grande autonomie en matière de ressources, en revoyant les dispositifs d'intercommunalité, en évaluant les pratiques et en tirant les conséquences de ces évaluations... sont autant de réformes qui pourraient permettre de véritablement tirer profit de la décentralisation. L'ensemble de ces réformes viserait une amélioration des incitations à l'efficacité de la dépense publique, notamment de la part des collectivités territoriales. Elles sont nécessaires à une meilleure allocation des ressources dans l'économie nationale, non seulement en termes statiques mais aussi dans des perspectives de développement. Faciliter ces réformes peut passer par la mise en place d'expérimentations locales et par des mesures d'accompagnement des évolutions. Mais les décisions d'envergure en la matière doivent pouvoir être prises sans être influencées par des conflits d'intérêts : le cumul des mandats, qui permet aux politiques de cumuler des mandats d'élus locaux et des mandats parlementaires, peut ainsi constituer un obstacle à ces évolutions. Il convient donc en préalable d'aborder cette question institutionnelle afin de permettre une décentralisation efficace.

Notes

1. Calculés avec une méthodologie récemment développée par l'OCDE (GOV) afin d'améliorer la comparabilité et la mise en perspective des données de l'emploi public dans les coûts de production des services publics.
2. Cette structuration n'a cependant pas encore conduit à la suppression de partenariats antérieurs (les syndicats intercommunaux à vocation unique et à vocations multiples).
3. Dans le respect de la règle des « minimis » de la Communauté européenne.

Références

- OCDE (à paraître), *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Moderniser l'État : La route à suivre*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Viellissement et service public : Le défi des ressources humaines*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *La rémunération liée aux performances dans l'administration*, OCDE, Paris.

OCDE (2004), « Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries », document de travail du Département des Affaires économiques n° 380, OCDE, Paris.

OCDE (2004), « La modernisation du secteur public : Moderniser l'emploi public », Synthèses de l'OCDE, Paris.

OCDE (2006), « The State of the Public Service », rapport présenté à la réunion annuelle du groupe de travail de l'OCDE sur l'emploi et la gestion publics.

OCDE (2007), « Les régimes de retraite du secteur public et le défi du vieillissement de la fonction publique », document de travail sur la gouvernance publique 2007/2, OCDE, Paris.

Chapitre 9

Réduire les obstacles à la croissance : le rôle de la réforme réglementaire

La France souffre de l'inflation normative, avec un empilement de lois et de réglementations successives. Ceci contribue à la perception d'un univers bureaucratique et peut réduire la lisibilité et la transparence nécessaires à un climat favorable aux affaires. Des mesures ont été mises en place pour promouvoir la transparence et la simplification des démarches administratives afin d'atténuer cet état de fait, mais d'importants efforts restent à faire, surtout dans une optique préventive. La mise en œuvre d'analyses d'impact ex ante reste insuffisante, les processus de consultation ne sont pas suffisamment systématiques et formalisés. La simplification d'un certain nombre de formalités pourrait être bénéfique pour l'emploi, notamment dans les services. La poursuite des efforts de réduction des charges administratives et la clarification du cadre de préparation des nouvelles réglementations permettraient de renforcer la compétitivité et la performance économique, avec des effets d'offre positifs pour la croissance.

Introduction

La réforme réglementaire contribue à la modernisation de l'État, dans le cadre d'une « bonne gouvernance » nécessaire au développement économique et à la performance des entreprises. En effet, un cadre réglementaire inadapté peut nuire à la compétitivité et à la croissance, notamment en raison de la prolifération législative et d'un ensemble touffu de réglementations subalternes qui manquent de lisibilité. Trop de droit tue le droit et contribue à l'instabilité de la règle juridique. Cependant les remèdes, connus par d'autres pays de l'OCDE, nécessitent une action en amont de type préventif, avec une révision en profondeur des processus administratifs afin que les nouvelles réglementations évaluent *ex ante* l'impact économique, notamment sur les petites et moyennes entreprises qui représentent à elles seules les deux tiers de l'emploi salarié privé. Ceci serait l'un des éléments essentiels d'un *Small Business Act* à la française. Par ailleurs, concernant les actions curatives ou d'amélioration des réglementations *ex post*, la France a parcouru un long chemin depuis les années 70 dans le développement de ses actions de simplification administrative. Celles-ci doivent cependant aller de pair avec une réflexion sur les moyens et les structures de l'État, qui peut conduire à des actions délicates à engager. Il serait nécessaire de simplifier l'interface avec le citoyen/usager/client afin de redéfinir les fonctions de *back office*, c'est-à-dire celles qui ont trait aux processus internes de l'administration ne mettant pas en cause la relation avec l'utilisateur. Dans ce cadre, l'utilisation des nouvelles technologies contribuerait à dégager des gisements de productivité considérables permettant en retour une évolution naturelle des structures.

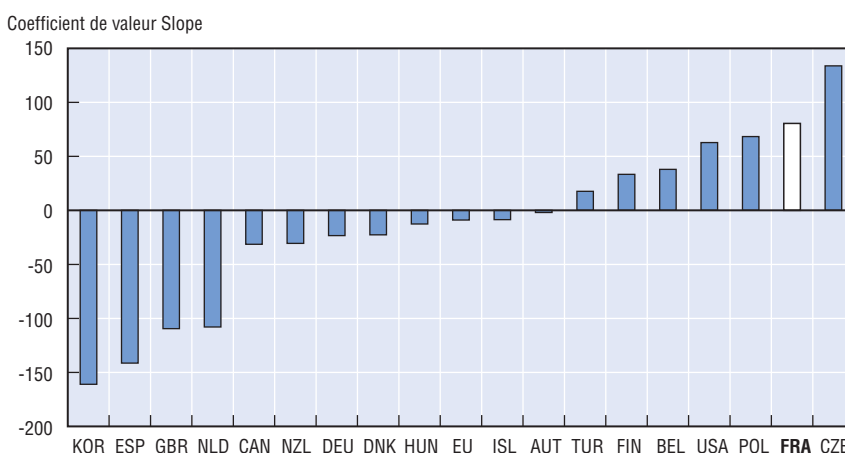
Un univers bureaucratique

La France souffre, à tort ou à raison, d'une image d'univers bureaucratique caractérisé par un empilement de réglementations ayant perdu leur lisibilité. Si les divers classements internationaux en termes d'indicateurs du climat des affaires peuvent avoir leurs limites, de nombreux rapports domestiques ont déjà identifié l'inflation normative comme un mal ancien. En 1991, le Conseil d'État dénonçait la « prolifération des textes, l'instabilité croissante des règles et la dégradation manifeste de la norme juridique ». Le rapport Picq, quant à lui, attirait l'attention dès 1994 sur « la nécessité de mettre en œuvre une stratégie d'ensemble pour moderniser le

rôle de l'État » en encourageant par exemple les études d'impact de réglementation. Plus d'une décennie plus tard, malgré le volontarisme politique perceptible dans les circulaires successives des Premiers ministres appelant à « une évaluation rigoureuse en amont, des réformes législatives et à un effort de sobriété »*, la surproduction normative est toujours d'actualité. En dépit de divers rapports récents, notamment le rapport Lasserre en 2000, la mise en œuvre de l'analyse d'impact de la réglementation n'a pas véritablement progressé et reste très en retrait par rapport à d'autres pays de l'OCDE ayant assimilé les bonnes pratiques comme le Canada, le Royaume-Uni, le Danemark ou les Pays-Bas.

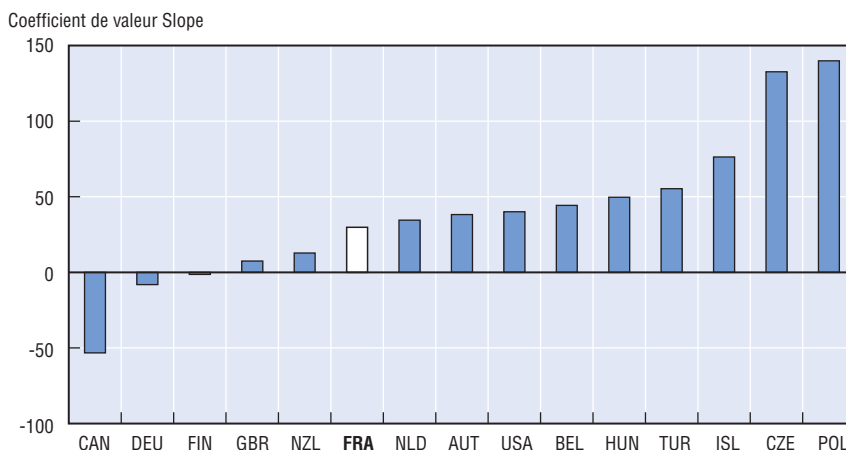
Le stock réglementaire est estimé à près de 10 500 lois et 120 000 décrets à caractère réglementaire. En trente ans, le corpus législatif a augmenté de 35 %, le volume du Bulletin officiel a doublé et la longueur des lois s'est allongée de 93 lignes en moyenne. La « poussée normative », mesurée par quelque indicateur que ce soit, est réelle, avec un domaine qui apparaît comme symptomatique des difficultés à « bien réglementer » qui est le droit du travail. La complexité croissante du droit et son accessibilité difficile à des non spécialistes, les lourdeurs administratives, l'insécurité juridique liée aux délais de parution des décrets et lois, l'absence de décrets rendant certaines lois inapplicables, les phénomènes d'engorgement largement constatés ainsi que les retards de transposition des directives de l'Union européenne dans le droit national, témoignent d'un malaise diffus et partagé.

Graphique 9.1. **Tendance dans le nombre de nouvelles lois**



Source : Jacobzone S., C. Choi et C. Miguet (2007), « Indicators of Regulatory Management Systems », document de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique 2007/4, OCDE, Paris.

* Conseil d'État (2006), *Rapport public*, La Documentation française, Paris (p.230).

Graphique 9.2. **Tendance dans le nombre de nouvelles réglementations subordonnées**

Source : Jacobzone S., C. Choi et C. Mignet (2007), « Indicators of Regulatory Management Systems », document de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique 2007/4, OCDE, Paris.

L'accélération du rythme normatif et la multiplicité des textes sont dues à une conjonction de facteurs. Le droit français, issu du droit romain, conduit à un empilement historique de textes dont la caducité n'est pas encadrée. En France comme dans les autres pays de l'OCDE, le rôle de l'État dans la vie économique ainsi que les demandes environnementales et sociales génèrent un recours massif à l'outil réglementaire. De plus, la multiplication des sources de droit (notamment avec l'impact du droit communautaire) provoque l'insertion d'une quantité de plus en plus grande de textes divers dans le droit national. Entre 1990 et 2005, l'Union européenne a adopté 34 104 règlements communautaires et 1 516 directives, au point qu'on estime aujourd'hui que près de la moitié du droit national provient du droit dérivé. Enfin, si le mouvement de décentralisation des compétences vers les collectivités, initié en 1982, a permis de rapprocher l'administration de ses administrés, il a également contribué à multiplier les niveaux de réglementation, accentuant ainsi la production de sources normatives. Un dernier facteur tient à l'aversion croissante au risque des citoyens, qui n'est pas forcément gérée en tant que telle dans la sphère publique et qui conduit à une accumulation de textes offrant une sécurité parfois illusoire et dont le coût économique n'a pas été véritablement estimé.

Cette complexification de l'univers normatif s'est accompagnée d'une action de codification, complétée par des actions de simplification *ex post*. Tout ceci a généralement permis de gérer la complexité croissante sans véritablement la réduire. Paradoxalement, en traitant une partie du problème,

la codification et la simplification ne permettent pas de lui apporter de solution durable et efficace. Dès lors, la position de la France s'est progressivement distancée d'autres pays qui avaient mis en œuvre plus tôt des actions préventives plus efficaces et assorties d'un engagement chiffré de réduction des charges administratives.

Dans la zone OCDE, le coût de la complexité du droit est estimé entre 3 et 5 points de PIB. Ces effets pèsent de façon disproportionnée sur les petites et moyennes entreprises. Ce coût, combiné aux facteurs fiscaux et environnementaux, détermine l'attractivité économique du pays. En France, les griefs les plus fréquents comprennent la succession de formulaires à remplir et d'autorisations à solliciter, les changements relatifs aux régimes applicables aux entreprises sur le plan fiscal et économique, les formalités administratives nombreuses et pesantes, et la succession de procédures. Le dernier rapport de M. Camdessus a illustré un certain nombre de situations de blocage, dont certaines étaient déjà identifiées dans le rapport Armand Rueff de 1958.

Initiatives en matière de réforme réglementaire

De façon générale, compte tenu de ses caractéristiques, la France a plutôt été un pays précurseur en matière de simplification. La volonté de transparence et de simplification remonte à la fin des années 70. Elle a conduit à des mesures visant à réduire le nombre de formulaires, à simplifier les déclarations administratives et à encourager la codification. Ceci a été en outre accompagné par un mouvement de libéralisation économique et d'ouverture des marchés dans les années 80. La décennie suivante a été celle des grands efforts de transparence *de jure* en faveur de la gouvernance réglementaire. Des organismes de dialogue et de concertation avec la société civile sont créés. Des efforts explicites sont faits pour améliorer le langage administratif via la création d'un certain nombre de commissions et la mise en place d'un cadre institutionnel associant les citoyens et le secteur privé à l'effort entrepris. Depuis 2002, la Mission de simplification pour les entreprises met en œuvre des actions de simplification à destination des entreprises au niveau du ministère de l'Économie. En 2003, le gouvernement est habilité à simplifier le droit par ordonnances et des mesures sont prises sur le plan de la modernisation financière. Plus récemment, la création en 2005 de la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) participe d'une stratégie globale de réforme de l'État en matière de certification, de qualité réglementaire et de simplification administrative. La mise en œuvre récente de la démarche de mesure et réduction de la charge administrative vise à simplifier les procédures administratives et à en réduire le coût via la méthodologie communautaire du *Standard Cost Model*. Cependant, les

chiffrages restent encore partiels, et l'effort de quantification global est en cours.

Ces politiques ont conduit à des résultats tangibles. Les mesures existantes en faveur des PME comprennent la suppression de la déclaration de la taxe d'apprentissage (2,2 millions de documents par an et 180 000 heures de travail de l'administration fiscale économisés), la dématérialisation de la commande publique pour les PME, le renoncement à la production systématique de certificats sociaux et fiscaux, et la limitation de documents justificatifs, grâce notamment aux déclarations sur l'honneur. La mise en place du guichet unique PME en 2004 permet à l'entreprise d'accomplir en un seul lieu les formalités et démarches statutaires liées à sa création, aux modifications qui l'affectent pendant son exploitation et à sa fermeture. La loi d'initiative économique du 1^{er} août 2003 simplifie quant à elle la création d'entreprise en permettant de fixer librement le capital social, d'immatriculer l'entreprise en ligne, de simplifier le régime de paiement des charges sociales et d'avoir recours de façon plus large aux contrats à durée déterminée. Ceci a notamment permis à la France de progresser dans les échelles du rapport *Doing Business* de la Banque mondiale.

La France a également bien progressé dans la mise en œuvre des technologies de l'information et de la communication, avec le développement des services administratifs en ligne. La simplification des déclarations annuelles de données sociales et leur mise en œuvre dans le cadre de téléprocédures au sein du portail « Net Entreprises » permet un gain de temps pour les entreprises. L'extension des télédéclarations pour la TVA, les impôts et les échanges de biens intracommunautaires constituent des avancées majeures pour réduire le fardeau réglementaire. La politique proactive de la France en termes de simplification a donc produit des effets positifs mais doit s'inscrire dans la durée, et surtout être complétée par des efforts en amont.

L'adoption de solutions préventives, notamment d'anticipation en amont des effets économiques induits par la règle de droit, a peu progressé. Les études d'impact et la recherche d'alternatives ont certes fait l'objet de circulaires interministérielles, mais n'ont jamais représenté plus que des validations formelles, qui plus est rédigées tardivement par rapport aux décisions prises.

Des progrès ont certes été faits en matière environnementale, avec une réflexion sur les instruments économiques alternatifs à la réglementation et sur la fiscalité environnementale. En revanche, les structures et la volonté politique ont manqué pour mettre en œuvre un véritable système d'analyse d'impact, qui permettrait par exemple d'éviter que les nouvelles lois, les nouveaux décrets ou circulaires n'aient des effets disproportionnés sur les petites et très petites entreprises.

Poursuivre et intensifier l'effort

Renforcer les analyses d'impact

Dans ce cadre, la question des études d'impact reste un sujet crucial, même si ces études ont malheureusement été en partie discréditées par les défauts de leur mise en œuvre initiale. Le rapport Picq de 1994 fut le premier à suggérer la réalisation de telles études, suivi par une circulaire du Premier ministre en 1995 concernant les projets de lois et projets de décrets les plus importants. En 2002, le rapport Mandelkern soulignait la nécessité de mettre en œuvre « une véritable pratique des études d'impact *ex ante*, pour qu'elle puisse porter ses fruits comme instrument de décision politique ». Cependant, l'OCDE a noté le caractère insuffisant de tels efforts au regard des bonnes pratiques des pays les plus avancés.

Ces conclusions ont d'ailleurs été reprises par le Conseil d'État en 2006 dans son rapport annuel : il faut intégrer de façon systématique l'Analyse d'impact de la réglementation (AIR) dans la définition, le réexamen et la réforme des réglementations afin d'améliorer la qualité des flux de réglementations nouvelles et de garantir la prise en compte des options économiques les plus efficaces.

Comme le souligne à juste titre le Conseil d'État, « le principe de l'évaluation ne figure pas dans la Constitution mais l'utilité des études d'impact est, de longue date, reconnue ». La pratique effective et systématique des études d'impact est un élément clé de garantie de la qualité du processus réglementaire. Elle permettrait d'éviter d'avoir à investir dans des actions de simplification *a posteriori* si l'impact économique de la règle de droit était mieux analysé *ex ante*, et si ses effets sur les petites et moyennes entreprises pouvaient être maîtrisés en amont. Le Conseil d'État va d'ailleurs assez loin dans ses conclusions en reconnaissant qu'il ne fallait rien de moins qu'une loi organique, à l'instar de la LOLF, pour progresser véritablement et obtenir une règle juridique opposable aux administrations qui produisent le droit, au nom des impacts économiques et sociaux.

Concrètement, dans le cadre d'un *Small Business Act*, on pourrait envisager que pour toute nouvelle loi ou réglementation d'envergure, il soit nécessaire d'en évaluer en amont les effets sur les petites et très petites entreprises, avec à charge l'obligation pour les administrations de réviser leur copie pour limiter les impacts négatifs.

Les leçons de l'expérience des pays membres de l'OCDE montrent que, pour promouvoir les études d'impact et leur redonner tout leur sens, il faudrait assurer un engagement politique de haut niveau derrière un tel processus dans une optique interministérielle. En effet, dans le cas contraire, l'organisme central en charge de la qualité réglementaire n'est pas en mesure de s'imposer face aux ministères sectoriels et à la demande de préservation

du pouvoir discrétionnaire absolu du politique qui a prévalu jusqu'à présent. Ceci nécessite en outre une action de formation, la définition de méthodes souples et flexibles, l'obtention de données économiques et statistiques appropriées, ainsi qu'une capacité à mesurer les impacts sociaux, notamment sur les PME. Enfin, quand de telles études seront opérationnelles et effectives, il sera important d'assurer un suivi dans le temps, avec une évaluation *ex post* permettant de vérifier que la règle de droit produit bien les effets escomptés.

Améliorer les processus de consultation

Les autres aspects qui peuvent en outre, et de façon complémentaire, être améliorés en France concernent la systématisation des processus de consultation. Si l'action politique dans la période récente est marquée par une volonté d'ouverture et de prise en compte du dialogue social, celle-ci n'est nullement inscrite dans des textes systématiques et contraignants permettant d'assurer la pérennité d'une telle démarche. Il serait par exemple judicieux d'envisager la création d'un registre unique sur Internet de tous les projets en consultation.

Simplifier les formalités

Enfin, un dernier point concerne la simplification des formalités liées à l'obtention de permis et licences, et la réforme de certaines professions à statut afin de développer les activités de services et explorer des gisements d'emplois jusqu'alors inexploités, comme l'a illustré le rapport Cahuc-Kramarz en décembre 2004 (voir également sur ce sujet le chapitre suivant). Des progrès peuvent également être effectués avec une mesure systématique de l'ensemble des fardeaux administratifs, et des engagements de réduction clairs et chiffrés, associés à la mise en place plus généralisée de portails électroniques intégrés et interactifs.

À titre d'exemple, le Royaume-Uni et les Pays-Bas font partie des pays les plus engagés dans l'exercice de réduction des charges administratives et d'AIR. Le Royaume-Uni réalise des études d'impact sur toutes les propositions d'acte communautaire et s'est engagé à un objectif de réduction de 25 % du fardeau administratif dans les années à venir. Aux Pays-Bas, des comités de consultation administrations-entreprises sont chargés de proposer des mesures de réduction de la charge administrative. Celle-ci est maintenant estimée à 3,6 % du PIB, et le gouvernement néerlandais a annoncé une réduction de 25 % de la charge sur les entreprises d'ici la fin de l'année 2007. Enfin, le programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne, lancé en 2007, prévoit également une réduction de 25 % de ces charges d'ici 2012.

Références

- Conseil d'État (2006), *Rapport Public*, La Documentation française, Paris.
- Conseil d'État (1992), *Rapport Public*, La Documentation française, Paris.
- Conseil Économique et Social (2005), *Entreprises et simplifications administrative*, avis présenté par Anne Duthilleul, Avis et rapports du Conseil économique et social, Paris.
- OCDE (2007), *Indicators on Regulatory Management Systems*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : France : Vers des orientations stratégiques plus claires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Éliminer la paperasserie. La simplification administrative dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Businesses' Views on Red Tape. Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-sized Enterprises*, OCDE, Paris.
- PICQ Jean (1994), *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, disponible en ligne sur www.admi.net/literacy/picq.html.

Chapitre 10

Renforcer la concurrence pour libérer la croissance

La croissance relativement faible de la France ces dernières années peut en partie s'expliquer par un manque de concurrence. En effet, la présence encore forte de l'État dans le capital de certaines entreprises, l'ouverture seulement graduelle des marchés dans les industries de réseau, la protection de certaines professions du secteur des services et l'insuffisance des pressions concurrentielles dans certains secteurs du commerce de détail en France réduisent le potentiel de productivité, de croissance, d'innovation et d'emploi. Pourtant, la France n'est plus loin de la meilleure pratique pour ce qui est de la réforme de la politique de la concurrence. Mais d'autres considérations de politique économique font souvent obstacle à l'émergence d'une véritable concurrence. Les réformes devraient viser à pondérer davantage le bien-être des consommateurs face à l'opposition de certains groupes défendant des intérêts particuliers. Avec des politiques encourageant davantage la concurrence, la productivité, la croissance et l'emploi français seraient plus robustes à long terme.

Introduction

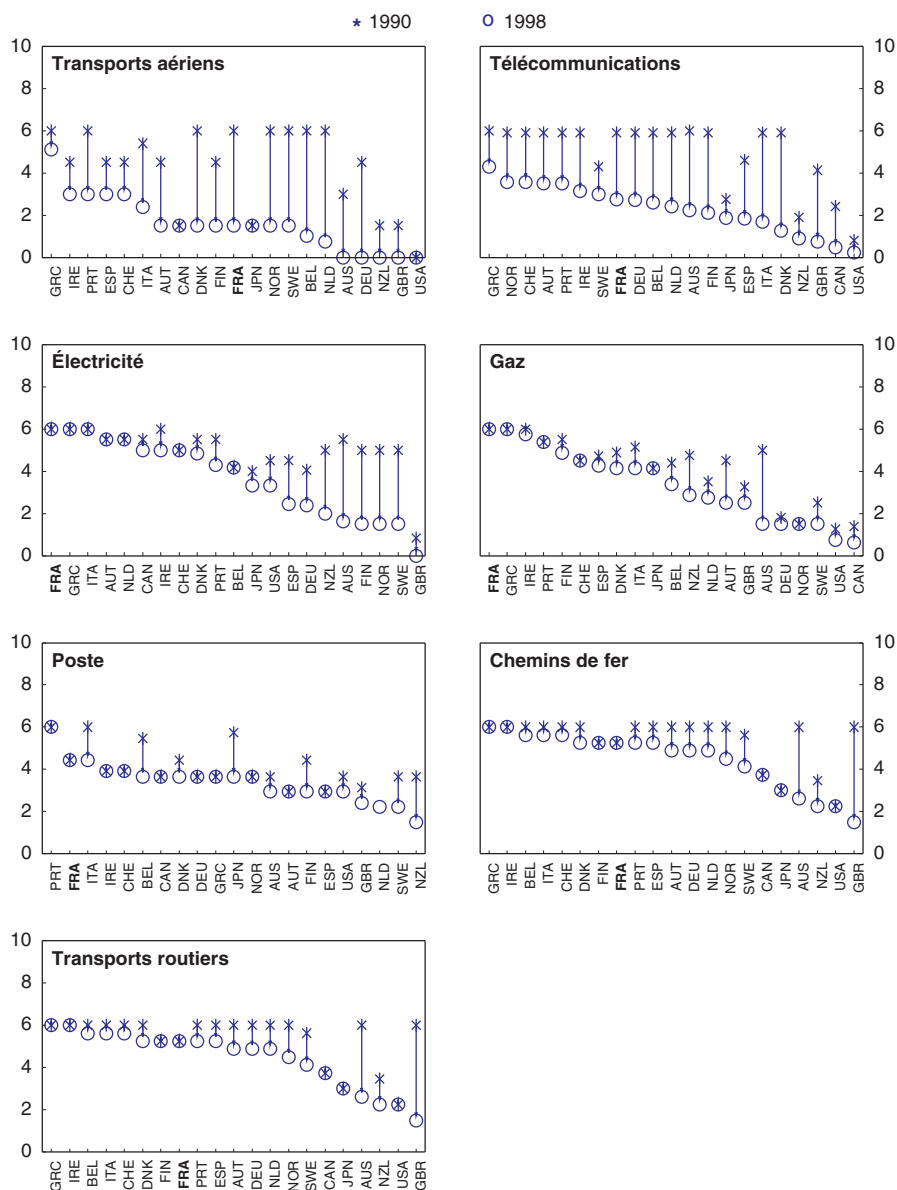
La croissance économique française sur la dernière décade s'est avérée insuffisante pour résorber un taux de chômage élevé et persistant. Ceci peut s'expliquer en partie par un manque de concurrence.

Si l'on en juge d'après l'expérience internationale, la présence encore forte de l'État dans le capital de certaines entreprises, l'ouverture seulement graduelle des marchés dans les industries de réseau, la protection de certaines professions du secteur des services et l'insuffisance des pressions concurrentielles dans certains secteurs du commerce de détail en France réduisent le potentiel de productivité, de croissance, d'innovation et d'emploi (voir graphique 10.1). Pourtant, la France n'est plus loin de la meilleure pratique pour ce qui est de la réforme de la politique de la concurrence. Mais d'autres considérations de politique économique font souvent obstacle à l'émergence d'une véritable concurrence. Les réformes devraient viser à pondérer davantage le bien-être des consommateurs face à l'opposition de certains groupes défendant des intérêts particuliers.

En effet, la performance économique de la France risque de continuer d'être à la traîne si son approche réglementaire ne change pas. La productivité, la croissance et l'emploi sont plus robustes, à long terme, lorsque les politiques encouragent davantage la concurrence. Alors que la France occupe un rang élevé pour ce qui est de la production horaire, le PIB par habitant y est plus faible que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Des réformes destinées à intensifier la concurrence en dynamisant certains secteurs excessivement réglementés permettraient d'accroître le PIB par habitant en augmentant à la fois la productivité et l'emploi. Les avantages macroéconomiques des réformes visant à renforcer les pressions concurrentielles peuvent être importants. Si la France alignait sa réglementation sur celle du pays le moins restrictif de l'OCDE, le taux d'emploi à long terme s'accroîtrait de plus de 1 point de pourcentage et la croissance de la productivité multifactorielle (PMF) augmenterait tous les ans d'environ 0,2 %. Si l'on aligne le degré de contrôle de l'État sur le niveau moyen observé dans les pays de l'OCDE et les réglementations sectorielles sur celles du pays le plus performant de l'OCDE, on obtient une augmentation du niveau de la PMF de 15 points de pourcentage en dix ans. La réforme réglementaire dans les industries de réseau, le secteur de la distribution et les services professionnels et collectifs, pourrait accroître la productivité globale du travail

Graphique 10.1. Réforme de la réglementation dans le secteur non manufacturier, 1990-1998

Du plus au moins restrictif



Source : OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : France*.

de quelque 2,5 % et conduire à une diminution des prix à la production d'une ampleur similaire. Ces estimations sont plutôt prudentes car elles ne tiennent pas compte des effets de la diminution du chômage structurel et de l'augmentation d'offre de main-d'œuvre, ainsi que d'une augmentation de l'efficacité dynamique et d'une amélioration de l'affectation des ressources.

Le secteur de la distribution

L'évolution du commerce de détail en France depuis les années 60 a donné lieu à une législation concernant l'implantation de nouveaux magasins et les prix pratiqués par ceux-ci. Si ces réglementations étaient censées protéger les petits détaillants, leurs résultats ont été dans la pratique plutôt défavorables à la concurrence et aux consommateurs.

Réglementation des prix...

La loi Galland (1996) a interdit la revente à perte, définie étroitement comme la vente au-dessous du prix facturé, et le non respect de cette règle peut être sanctionné par de lourdes amendes. Le seuil de revente à perte a été redéfini en 2005 pour que le prix des biens concernés puisse éventuellement baisser de quelques pour cent, même si le calcul du seuil est plus compliqué.

Cette réglementation a eu pour effet d'entraver la concurrence entre les producteurs et de légitimer (et même d'encourager) des comportements qui, à certains égards, imitent ceux des ententes de soutien des prix. L'accroissement de la concurrence entre les producteurs pourrait bien réduire le niveau des rentes économiques dont l'essentiel va aux grandes surfaces existantes, une partie aux fabricants et seulement un très faible montant aux petits détaillants que le système est supposé protéger. Dans la mesure où la réglementation vise à éviter l'abus de position dominante, les dispositions législatives générales sur la concurrence devraient suffire. La réglementation détaillée en matière de prix a pour conséquence de priver les consommateurs du bénéfice des effets positifs de la concurrence. La redéfinition du seuil de revente à perte va dans la bonne direction, mais une réforme plus fondamentale devrait supprimer l'interdiction de revente à perte et intensifier la concurrence en recentrant l'action vers des mesures visant à éviter qu'il soit porté préjudice aux consommateurs.

... et restrictions à l'entrée

D'autre part, les lois d'urbanisme commercial limitant l'implantation des grandes surfaces devraient être réexaminées de façon à faciliter les nouvelles entrées dans le secteur de la distribution. La France a été l'un des pionniers du développement des grands hypermarchés, et leur popularité a fait naître des craintes concernant la « désertification » des zones traditionnellement

occupées par des petits commerces de détail dans les centres-villes. La stratégie retenue par la France en la matière a été coûteuse pour le consommateur parce qu'en cherchant à protéger les petits commerçants, elle a conduit en pratique à des prix de détail relativement élevés. Ce résultat est obtenu par une législation qui freine la concurrence et génère des rentes économiques élevées pour les grandes enseignes de détail. Ces rentes résultent en partie de l'obligation (loi Raffarin de 1996, loi Royer) de faire approuver la création de nouvelles grandes surfaces par des commissions dans lesquelles les représentants des commerces en place participent aux décisions d'aménagement du territoire concernant l'implantation de grandes surfaces.

La législation actuelle trouve son origine dans le souci de réguler les relations entre fournisseurs et distributeurs et de protéger les petits commerçants traditionnels des centres-villes. Si une telle protection est jugée nécessaire, elle devrait s'inscrire dans le cadre de lois générales de zonage ou revêtir la forme de subventions directes et transparentes des collectivités locales, mais non au prix d'une limitation de la concurrence au niveau du commerce de détail.

En pratique, l'effet conjugué des restrictions à l'entrée et de la loi Galland a été d'accroître le pouvoir de négociation des producteurs et distributeurs à grande échelle aux dépens des petits producteurs et des consommateurs. Les réglementations ont aussi plusieurs conséquences négatives sur les résultats du secteur et sur le bien-être des consommateurs. La première conséquence est d'affaiblir la concurrence par les prix entre les détaillants. La deuxième est de rendre les distributeurs moins prompts à négocier des prix de gros plus faibles auprès des fournisseurs. La collusion tacite entre fournisseurs a été facilitée par la possibilité d'observer plus facilement les divergences de prix. Faire du prix facturé la limite inférieure du prix de détail permet aux fournisseurs d'exercer un plus grand contrôle sur le prix de revente de leurs produits, comme s'ils se livraient à la pratique de la fixation du prix de détail (qui est strictement illégale). Les gains d'efficacité et les économies d'échelle ne sont donc pas répercutés sur les consommateurs sous la forme d'une réduction des prix à la consommation, mais tendent à être partagés entre les fournisseurs et les distributeurs.

Une concurrence renforcée favoriserait le consommateur

La réglementation dans le secteur de la distribution a conduit à une inflation par les coûts de l'ordre de 0,1-0,2 point de pourcentage chaque année. Depuis la fin des années 90, la hausse des prix alimentaires en France a été quasiment deux fois supérieure à celle observée dans l'UE. Par ailleurs, le prix hors TVA des produits de marque vendus dans les supermarchés s'est accru plus rapidement que dans les autres pays de l'Union. La suppression de

la loi Galland pourrait réduire les prix des biens à la consommation de 5 %, améliorant le pouvoir d'achat des consommateurs de 3 % environ*.

Les lois qui interdisent aux pharmacies de se regrouper, ou même de s'agréger dans une seule société, font obstacle à l'innovation dans la vente au détail des produits pharmaceutiques. Les pharmacies doivent être la propriété d'un pharmacien et le nombre de pharmacies qu'un même pharmacien peut posséder est limité. Ainsi, les consommateurs français n'ont pas la possibilité d'acheter des produits pharmaceutiques, même ceux ne nécessitant pas d'ordonnance, à un point de vente dépendant d'un supermarché; les pharmacies en ont un monopole. D'autres pays, comme la Norvège, ont mené des réformes visant à alléger les contraintes concernant la propriété et la localisation des pharmacies, ou ont, comme l'Italie, mis fin au monopole de vente des produits ne faisant pas l'objet d'une prescription médicale. De nouveaux détaillants sont entrés sur le marché et les prix ont connu une baisse allant jusqu'à 20 %.

Parmi les autres mesures qui pourraient accroître les pressions concurrentielles dans le secteur de la distribution, on peut citer l'abolition des monopoles réglementés restants, dans la distribution du tabac et des journaux et périodiques, et l'assouplissement de la réglementation des soldes.

Services professionnels

De nombreux compartiments du secteur des services font l'objet de réglementations, fixées par le législateur ou par les membres de la profession eux-mêmes, qui ont pour objet de protéger les consommateurs et d'assurer des services de haute qualité. Mais elles peuvent avoir pour effet de protéger inutilement de la concurrence les prestataires existants. Notamment là où les membres de la profession fixent les conditions d'accès, ces réglementations peuvent devenir en pratique un moyen de protéger les prestataires en place contre l'arrivée de nouveaux concurrents. En France, il existe des restrictions à l'accès avec des exigences de formation comparativement élevées pour certaines professions, comme par exemple les experts-comptables, les avocats, les notaires et les architectes. Ces restrictions ont limité l'offre des services en question, qui est relativement faible par rapport à la population. Dans certains secteurs, des règles protègent ou à l'inverse prescrivent des pratiques anticoncurrentielles de la part des prestataires de services professionnels. Par exemple, les honoraires des médecins, des dentistes, des sages-femmes et du personnel paramédical sont généralement administrés et fixés par accord entre leurs associations et les caisses d'assurance-maladie. Il existe des règles contrôlant la publicité pour les avocats et les comptables

* Voir Camdessus (2004).

comme pour les professionnels de la santé. Comme ces interdictions s'appuient sur des règles édictées par l'autorité publique, le Conseil de la concurrence n'a guère de possibilité d'intervention contre les restrictions anticoncurrentielles qu'elles comportent.

Les conditions fixées à l'entrée de certaines professions devraient être réexaminées, et celles qui ne visent pas directement à protéger les consommateurs, supprimées. Il faudrait examiner avec un soin particulier les pratiques des professions qui se régulent elles-mêmes. En France comme dans beaucoup d'autres pays européens, les services sont fragmentés et la concurrence est limitée par les réglementations nationales. La politique des pouvoirs publics dans ce domaine devrait pondérer davantage l'intérêt des consommateurs de services, tout en reconnaissant qu'une protection excessive accordée aux prestataires ou aux groupes d'intérêts professionnels nationaux réduit généralement l'efficacité du secteur des services et alourdit les coûts pour les autres agents économiques.

En limitant l'entrée dans certains services, comme c'est le cas pour les taxis avec la règle du *numerus clausus*, on réduit les services aux consommateurs et les opportunités d'emploi. Une licence de taxi peut être obtenue auprès d'un chauffeur qui vend la sienne. À Paris, le prix est de 180 000 euros; à Nice, de 300 000 euros. Les autorités n'accordent de nouvelle licence qu'après avis d'une commission où siègent des représentants de la profession, généralement opposés à toute augmentation du nombre de taxis. Il en résulte un nombre annuel très limité de créations de licences gratuites. Aucune raison ne justifie vraiment ce contingentement de l'offre. Tant les pouvoirs publics que les chauffeurs de taxi se sont laissés piégés par des licences qui ont acquis une très forte valeur marchande sans qu'aucune loi économique ne vienne justifier leur mise en place. Pourtant, les avantages de la réforme seraient substantiels, du point de vue de l'amélioration du service ainsi que de l'augmentation des opportunités.

Entreprises publiques

Un État toujours très présent

Malgré des privatisations et « ouvertures de capital » récentes, l'État détient encore de fortes participations dans le capital d'un certain nombre de sociétés. Une des conséquences de cette forme d'État actionnaire et de son étendue est que les intérêts des consommateurs paraissent souvent insuffisamment pondérés par rapport à ceux de l'État en tant qu'actionnaire ou à ceux des propriétaires et des salariés des anciennes (et actuelles) entreprises publiques. Dans nombre de cas, les salariés sont les opposants les plus déterminés à la privatisation. La crainte de voir disparaître des emplois et des avantages tels que des horaires de travail réduits, des régimes de retraite

généreux, des salaires élevés et des prestations en nature, indique l'existence de rentes économiques qui ont été générées par l'absence de concurrence et dont l'essentiel a été récupéré par les salariés.

Dans les entreprises publiques, une séparation formelle plus nette devrait être introduite entre les activités concurrentielles et les activités non concurrentielles. Les entreprises contrôlées par le secteur public sont particulièrement actives dans les industries de réseau comme l'énergie, la poste, les télécommunications et les transports. Dans ces secteurs, les opérateurs historiques sont des entreprises verticalement intégrées qui détiennent des positions dominantes et opèrent aussi bien sur des marchés en situation de monopole naturel que sur des marchés concurrentiels (en aval ou en amont). Le problème réglementaire bien connu de l'accès non discriminatoire aux réseaux des nouveaux concurrents est compliqué par la propriété publique, car assurer des conditions d'égalité de concurrence est d'autant plus difficile que les contraintes budgétaires des entreprises publiques peuvent être « assouplies ». Dans ce contexte, il y a un risque accru de subventions croisées des activités concurrentielles par les segments du marché monopolistique afin de défavoriser les concurrents.

Comme l'a montré l'expérience internationale en matière de séparation structurelle des industries de réseau, il est peu probable que la simple séparation comptable, qui prévaut actuellement dans un grand nombre d'entreprises publiques françaises, constitue une garantie efficace contre les pratiques anticoncurrentielles. Cela tient essentiellement au fait que l'opérateur historique dispose d'un avantage informationnel par rapport à l'autorité de régulation, ainsi qu'au caractère subjectif de l'imputation des charges communes. Une séparation plus formelle – de la structure juridique ou du capital – réduirait les incitations à tirer parti de l'assouplissement des contraintes budgétaires pour évincer les concurrents du marché, tout en facilitant dans le même temps la tâche des autorités de régulation et des organismes chargés de faire respecter le droit de la concurrence.

Poursuivre les privatisations

La poursuite de la privatisation des entreprises opérant sur les marchés concurrentiels serait donc le meilleur moyen d'égaliser les conditions de concurrence dans les industries de réseau, conduisant en fin de compte à une amélioration du bien-être des consommateurs par une diminution des tarifs et un élargissement des choix. C'est pourquoi les autorités ont pris des mesures pour transformer les entreprises publiques en sociétés anonymes, de façon à les assujettir au droit et aux règles comptables des sociétés privées et aussi à pouvoir ensuite ouvrir leur capital. Bien que cela soit un pas dans la bonne direction, de telles mesures pourraient avoir des effets peu souhaitables si elles ne sont pas suivies d'une privatisation rapide, car leur

nouveau statut permet maintenant aux entreprises publiques d'entrer sur des marchés qui ne sont pas dans leur champ principal d'activité. Une telle entrée se fait généralement par le biais de fusions et acquisitions qui ne font pas toujours l'objet d'une évaluation des effets sur la concurrence, et peut donc faire craindre des subventions croisées dommageables entre marchés concurrentiels et marchés non concurrentiels, ainsi que la consolidation des positions dominantes. Ces stratégies d'expansion du marché, poursuivies un peu indépendamment des considérations liées à l'efficacité et à la maximisation des bénéfices, ont pu être liées à des problèmes de gouvernement d'entreprise dans les sociétés publiques. Sauf si l'on peut démontrer que les effets de synergie sont importants et positifs, une telle expansion ne devrait être autorisée qu'une fois que les marchés considérés ont été ouverts avec succès à la concurrence. C'est pour faire face à certains de ces problèmes qu'a été établie l'Agence des participations de l'État (APE), qui exerce les droits de vote en assemblée générale. Cependant, les droits d'actionnaire de l'État sont encore exercés en majeure partie par les ministères de tutelle. Assurer des normes uniformes en matière de gouvernement d'entreprise dans l'ensemble des entreprises d'État exige que toutes ces responsabilités soient transférées à l'APE.

« Patriotisme économique », un concept à clarifier

Le discours politique sur la notion de « patriotisme économique » peut prêter à confusion avec un protectionnisme national et devrait être clarifié. La loi sur les OPA, transposant la directive européenne sur les OPA, a instauré un dispositif de lutte contre les rumeurs sur le modèle du *take over panel* londonien. Elle a également autorisé le recours à des mécanismes de défense de type « pilule empoisonnée » dès lors qu'ils sont adoptés par l'assemblée générale des actionnaires. Selon le gouvernement, il ne s'agit pas de les protéger de manière définitive contre une offre, mais de se mettre en meilleure position de négociation au bénéfice, notamment, des actionnaires. Il conviendra de vérifier que tel est bien l'usage qui en est fait. Des projets, réels ou supposés, de fusion concernant une entreprise agroalimentaire et un groupe énergétique ont provoqué de vifs débats politiques qui risquaient de laisser croire que le gouvernement s'opposerait à une fusion avec des entreprises étrangères.

Le maintien du service public

L'un des objectifs du maintien d'un contrôle public dans les industries de réseau a été d'assurer la fourniture universelle de services publics de haute qualité à des prix raisonnables et géographiquement uniformes. Avec la libéralisation des industries de réseau et l'application du droit communautaire, de nouveaux moyens de financer le coût du service universel

doivent être trouvés afin que cette obligation puisse être remplie de façon neutre sur le plan de la concurrence. Ce processus a démarré : par exemple, dans le secteur de l'électricité (et dans celui des télécommunications), une redevance de service public est ajoutée au tarif. Les recettes correspondantes alimentent un fonds central utilisé pour financer le coût des services universels. Le prestataire de ces services est encore l'opérateur historique, mais pourrait en principe être n'importe quel opérateur. Une forme de financement moins sujette à distorsion serait un transfert budgétaire de l'État, car la redevance de service universel réduit les écarts de prix relatifs. En tout état de cause, l'essentiel pour assurer des règles du jeu équitables entre les entreprises concurrentes est de faire en sorte que le paiement effectué à celle à qui incombe l'obligation de service universel soit égal à la différence entre le coût du service universel et les avantages qui en sont retirés, comme l'image de marque associée à l'opérateur concerné ou la vente d'autres services sur le même réseau. L'appel à la concurrence pour l'obligation de service universel rendrait plus facile l'évaluation des coûts et avantages et permettrait de la fonder davantage sur le marché.

Il est nécessaire en France d'adopter et de faire appliquer des orientations précises pour la libéralisation des industries de réseau et la gouvernance des opérateurs en place. De même, un renforcement de la concurrence dans les industries de réseau est indispensable, notamment en supprimant les privilèges injustifiés dont bénéficient les opérateurs historiques et/ou publics, ainsi qu'en renforçant la séparation verticale des activités et en favorisant l'entrée de nouveaux acteurs lorsque l'intérêt des consommateurs l'exige. Les obligations de service public ou de service universel devraient être dissociées des fonctions de détenteur du capital des entreprises publiques, et financées par des ressources spécifiques. Enfin, les organes chargés de la régulation sectorielle de ces industries devraient disposer de pouvoirs et d'une indépendance suffisants pour garantir des tarifs non discriminatoires aux parties tierces dans le but de promouvoir la concurrence et les intérêts des consommateurs.

Renforcer la concurrence dans les industries de réseau

Après être restée à la traîne, la France a aujourd'hui progressé sur le processus de libéralisation de son marché de **l'électricité**. Cependant, pour que l'introduction de la concurrence sur ce marché soit accélérée par l'érosion de la position dominante de l'opérateur historique, il faut accroître la capacité d'interconnexion internationale et assurer la séparation horizontale des activités de production. L'expérience internationale montre que la séparation comptable en place n'assure vraisemblablement pas des tarifs non discriminatoires d'accès des tiers au réseau, car le propriétaire de celui-ci est incité à fournir un accès d'abord à ses propres installations de production. En

outre, avec une seule séparation comptable, le caractère non discriminatoire des tarifs peut être difficile à vérifier en raison des asymétries d'information et du partage arbitraire des coûts communs. Une séparation formelle - de préférence avec un transfert de propriété - de l'opérateur historique verticalement intégré est donc requise.

L'évolution vers un marché concurrentiel de l'électricité pourrait être accélérée par un dégroupage horizontal des installations de production. Une telle mesure inciterait à une meilleure exploitation du stock de capital élevé existant, comme le montre l'expérience de la Norvège où une semblable accumulation de capacités de production excédentaires a été supprimée par l'introduction de la concurrence entre les centrales hydroélectriques d'État, qui a sensiblement diminué les tarifs et dopé la demande. Il est difficile d'évaluer le nombre de producteurs concurrents nécessaires pour assurer un marché totalement concurrentiel. Green et Newbery (1992) ont avancé que la création initiale de trois sociétés de production concurrentes au Royaume-Uni n'a pas suffi et qu'au moins cinq sociétés auraient dû être créées.

La capacité actuellement limitée d'interconnexion internationale devrait être accrue de façon à affaiblir le pouvoir de marché de l'opérateur historique (comme cela a été le cas dans les pays nordiques), ce qui améliorerait aussi la sécurité de l'offre durant les périodes de charge maximale. Une autre mesure allant dans ce sens serait de permettre aux marchés de déterminer quelles sont les technologies de production à mettre en œuvre et de poursuivre les objectifs environnementaux par le biais des mécanismes du marché. La privatisation devrait être poursuivie et la Commission de régulation de l'énergie (CRE) devrait reprendre la totale responsabilité de la fixation des tarifs réglementés sur les segments concernés du marché de gros.

Une réglementation *ex ante* plus efficace est nécessaire dans le secteur du **gaz naturel**. Une libéralisation plus poussée du marché du gaz bénéficierait aux consommateurs grâce à la baisse des tarifs, qui doperait aussi la compétitivité des exportateurs. Comme dans le secteur de l'électricité, il faudrait qu'intervienne un dégroupage total des sociétés verticalement intégrées. Sans un tel dégroupage, l'accès non discriminatoire des tiers au réseau ne peut pas être totalement assuré. Aussi bien l'autorité de régulation que les concurrents se sont plaints d'une insuffisance des informations nécessaires pour évaluer l'offre disponible, et les nouveaux intervenants ont fait état de problèmes d'accès. Ces problèmes soulignent la nécessité d'une réglementation *ex ante* plus efficace, qui devrait entre autres habiliter la CRE à déterminer les prix et les tarifs réglementés. L'accès non discriminatoire des tiers aux installations de stockage devrait être amélioré. C'est une mesure importante pour stimuler les nouvelles entrées dans les premières phases de la libéralisation du marché.

La concurrence dans le secteur des **télécommunications** reste moins vive en France que dans beaucoup d'autres pays, et les tarifs y sont supérieurs à la moyenne de l'OCDE. Les conditions applicables aux plateformes concurrentes dans le segment des lignes fixes à haut débit devraient être améliorées. Ainsi, des obligations de revente plus fortes devraient être imposées à l'opérateur de réseau de téléphonie mobile ayant un important pouvoir de marché, pour permettre de nouvelles entrées. La durée des contrats de téléphonie mobile devrait être réduite. Les tarifs de terminaison devraient être assujettis à une réglementation *ex ante*. Enfin, l'autorité de régulation devrait s'employer à fournir aux consommateurs les informations nécessaires à une plus grande transparence.

Dans le **secteur postal**, le processus de libéralisation devrait être accéléré pour rattraper les évolutions intervenues ailleurs en Europe. Dans le cadre de ce processus, il faudrait s'employer à empêcher l'opérateur historique de recourir à des subventions croisées entre les segments concurrentiels et non concurrentiels du marché. En outre, la compensation au titre de l'obligation de service universel devrait être fondée sur le coût net, c'est-à-dire le rapport coûts-avantages, et devrait de préférence revêtir la forme d'un transfert budgétaire.

Dans le secteur du **transport terrestre de passagers**, la concurrence est quasiment inexistante en France, contrairement aux autres pays européens comme l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Suède et le Danemark, malgré la séparation institutionnelle de la gestion de l'infrastructure et des services ferroviaires et les mesures visant à faciliter l'accès des tiers au réseau mises en œuvre en 1997. Les transports interurbains par autocars n'exercent qu'une concurrence intermodale très limitée. Le ministère des Transports a refusé par principe d'autoriser ces services sur les itinéraires déjà desservis par des trains. Si plusieurs externalités négatives (notamment la pollution et les accidents) caractérisent les transports interurbains par autocars, une meilleure répartition des ressources pourrait être obtenue en répondant à ces préoccupations par le biais du régime fiscal ou par des instruments du marché. Les possibilités de concurrence intermodale devraient donc être améliorées. En outre, une séparation verticale effective devrait être introduite dans les chemins de fer. Il s'agirait notamment de rendre le propriétaire du réseau responsable de la gestion, ainsi que d'assurer l'accès non discriminatoire des tiers au matériel roulant.

Les autorités ont pris des dispositions pour ouvrir le **transport de fret par rail** à la concurrence. Cependant, plusieurs mesures devraient être mises en œuvre afin d'assurer des règles du jeu équitables dans ce secteur. Pour faciliter les nouvelles entrées en diminuant les coûts fixes associés, l'opérateur historique (SNCF) devrait être obligé de louer une partie de son matériel roulant, de préférence via la création d'une société indépendante. L'opérateur

historique est très favorisé dans la mesure où les redevances d'infrastructure qu'il paie au propriétaire de l'infrastructure (RFF-Réseau ferré de France) sont bien moindres que les frais de gestion qu'il fait payer à RFF – le déficit qui en résulte étant couvert par des transferts de l'administration centrale. Dans un environnement neutre du point de vue de la concurrence, RFF devrait être chargé de la gestion du réseau. Cela mettrait en évidence les véritables coûts associés, qui devraient servir de base à la fixation par le réseau de tarifs non discriminatoires d'accès des tiers.

Dans le domaine des **transports aériens intérieurs**, l'apparition d'une véritable concurrence a été freinée par la position dominante de l'opérateur historique semi-public, Air France. Les réformes dans ce secteur devraient avoir pour but de faciliter l'accès de nouveaux prestataires de services et de clarifier le rôle de l'État, en séparant les fonctions de régulation de celles d'actionnaire et de prestataire de services. L'opérateur historique devrait être totalement privatisé afin de supprimer les conflits d'intérêt entre l'État en tant qu'actionnaire et en tant que régulateur. Les créneaux horaires sont l'élément essentiel de l'accès, et le système actuel favorise Air France, bien qu'un pool de créneaux soit réservé aux nouveaux entrants. L'attribution des créneaux sur la base des principes du marché améliorerait les conditions d'accès et assurerait une utilisation plus efficace de l'infrastructure. De plus, une séparation devrait intervenir entre les fonctions de gestion et celles de prestataire de services de l'administrateur des grands aéroports. Séparer les activités d'Aéroports de Paris (ADP) supprimerait certains des problèmes de conflit d'intérêt et élargirait le champ d'action du Conseil de la concurrence. Cette mesure devrait être associée à l'introduction d'appels d'offres pour les services au sol et les concessions aéroportuaires, voire à une privatisation totale. Ces services seraient ainsi mieux à même d'exploiter leurs avantages comparatifs avec les modifications des tarifs aéroportuaires qui en résulteraient, ce qui serait bénéfique pour l'allocation des ressources.

Évaluer l'impact de la réglementation sur la concurrence

Les recommandations spécifiques aux secteurs et destinées à accroître la concurrence pour le bien être des consommateurs ne couvrent pas toute l'économie. Quelles actions de plus grande envergure le gouvernement peut-il donc mener pour empêcher que des réglementations limitent indûment la concurrence qui pourrait profiter aux consommateurs? L'Australie fournit probablement le meilleur exemple de pays ayant soumis les restrictions réglementaires à un examen approfondi. L'Australie a en effet lancé au milieu des années 90 un grand programme de réformes pro-concurrentielles au niveau national et à celui des états. 1 800 lois ont été identifiées comme présentant potentiellement des problèmes de concurrence et donc à examiner en vue de leur révision ou de leur suppression. À la suite du démarrage de ce

programme, la performance économique de l'Australie a été particulièrement bonne, avec une croissance élevée et stable. L'Australie est ainsi devenue l'un des pays les plus performants de l'OCDE, alors qu'elle n'était auparavant que dans la moyenne. La croissance de la productivité qui a résulté de ces réformes a permis d'accroître le revenu annuel de la famille moyenne australienne de 7 000 dollars australiens, selon des estimations de la Commission australienne sur la productivité.

Afin de promouvoir la démarche de réexamen de certaines réglementations, le Comité de la concurrence de l'OCDE a diffusé pour des essais préliminaires la première version du manuel pour l'évaluation de la concurrence en février 2007. Ce manuel propose une méthode d'identification des restrictions inutiles aux activités économiques et de préparation de mesures alternatives moins restrictives et permettant néanmoins d'atteindre les objectifs gouvernementaux de politique économique. Il se fonde sur l'expérience de nombreux pays de l'OCDE et évoluera en fonction de leurs réactions sur les expériences nationales en cours. Il s'agit du guide d'évaluation le plus complet à ce jour.

La première étape pour l'évaluation consiste à **identifier les mesures gouvernementales susceptibles d'empêcher inutilement la concurrence**. Le Manuel s'articule autour d'une liste de référence pour l'évaluation d'impact sur la concurrence qui identifie les mesures, lois et réglementations nécessitant un examen en profondeur. La liste de référence s'applique à trois types de restrictions gouvernementales à la concurrence :

1. Les **restrictions à la création de nouvelles entreprises** peuvent limiter la concurrence. Lorsque les entreprises en place n'ont pas à affronter la perspective d'une concurrence nouvelle, la possibilité de coopération (ou de collusion) entre celles-ci augmente. Des entreprises individuelles peuvent aussi disposer d'une faculté plus grande d'accroître leurs prix. Bien qu'il puisse exister des raisons politiques fondées pour limiter la création de nouvelles entreprises, les avantages politiques de ces limitations doivent être mis en balance avec les éventuelles hausses de prix qui peuvent en résulter.
2. Les réglementations peuvent **porter atteinte à la capacité des entreprises de se faire concurrence**. Parmi les exemples fréquents, on trouve les restrictions en matière de publicité et de commercialisation, la fixation de normes de qualité empêchant la concurrence, le contrôle des prix et les préférences pour certaines entreprises ou méthodes de production. Ces limitations peuvent diminuer l'intensité et la magnitude de la concurrence en entraînant des prix plus élevés pour les consommateurs et une moindre variété de produits.

3. Les réglementations peuvent affecter les comportements des entreprises **en modifiant leur incitation à se livrer une vive concurrence**. Des réglementations peuvent faciliter la coordination entre fournisseurs, ou réduire la volonté, la capacité ou l'incitation des consommateurs à passer d'un fournisseur à un autre. La coordination entre fournisseurs sur les modalités de concurrence peut avoir pour effet de réduire leur production et d'augmenter les prix, au détriment des consommateurs.

L'Australie a récemment mis en place au niveau national des lignes directrices à l'intention des instances publiques sur l'évaluation de la concurrence et a adopté la méthode de la liste de référence. L'autorité de la concurrence coréenne utilise l'instrument d'évaluation pour ses examens d'un certain nombre de nouvelles réglementations gouvernementales.

La seconde étape consiste à **réviser les mesures qui restreignent indûment la concurrence**. L'examen complet d'évaluation d'impact sur la concurrence implique : la recherche de mesures alternatives permettant de réaliser l'objectif gouvernemental avec un moindre effet négatif sur la concurrence ; la comparaison des alternatives entre elles ; et l'identification de la meilleure option.

Un examen de grande ampleur peut produire des résultats à long terme. Beaucoup de changements réglementaires peuvent paraître mineurs, impliquant des secteurs qui ne représentent pas une part importante du PNB. Néanmoins, le poids cumulé des réglementations inutilement nuisibles à la concurrence dans de nombreux secteurs pèse de façon significative sur la productivité. L'effet de l'identification et de la révision de la série de réglementations qui limitent indûment la concurrence peut être très important. Une démarche d'évaluation d'impact ne devrait donc pas porter seulement sur les « grands » secteurs de l'économie mais aussi s'intéresser aux « petits » secteurs.

Politique de la concurrence

En France, la tâche de faire respecter la concurrence est partagée entre deux institutions : le Conseil de la concurrence qui est indépendant, et la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), une direction du ministère français de l'Économie, des finances et de l'emploi. La DGCCRF est également responsable au premier chef de l'administration des règles concernant le pouvoir d'achat et la concurrence déloyale. Les compétences sont partagées dans les industries de réseau entre le Conseil et les autorités de régulation sectorielles. Le contrôle des fusions relève du ministère de l'Économie, ce qui peut entretenir l'impression que les décisions en la matière font intervenir des considérations autres que celles concernant la politique de la concurrence. Il serait bon que la France suive

l'exemple de la plupart des autres pays de l'OCDE, qui ont confié la responsabilité de la mise en œuvre de la politique en matière de contrôle des fusions aux autorités de la concurrence plutôt qu'au gouvernement. La DGCCRF se voit également confier l'application d'autres types de réglementations et de missions de surveillance des marchés, ce qui est inhabituel dans les pays de l'OCDE. Le cadre du droit de la concurrence devrait être renforcé soit en transférant au Conseil de la concurrence la totalité des compétences en matière d'application du droit de la concurrence avec les ressources que cela implique, soit en séparant plus nettement ces compétences et les ressources associées des autres activités de surveillance du marché au sein du ministère de l'Économie.

Conclusion

La concurrence améliore la productivité, principalement en promouvant l'innovation et la capacité d'adaptation. Elle crée des opportunités et des incitations, et stimule les groupes favorables à la réforme. Un examen systématique et à tous les niveaux de toutes les contraintes qui pèsent sur la concurrence dans la législation française actuelle et à venir s'impose pour mettre en œuvre une approche réglementaire d'ensemble fondée sur les principes du marché. D'énormes bénéfices pourraient résulter d'un engagement significatif dans cette voie, à l'exemple de l'Australie et de son examen décennal de la politique de la concurrence. Le nouveau Manuel de l'OCDE pour l'évaluation de la concurrence offre maintenant un outil pour conduire un tel examen systématique.

Références

- OCDE (2007), *Instrument pour l'évaluation d'impact sur la concurrence*, Document interne DAF/COMP(2007)32, OCDE, Paris.
- Bertrand, M. et F. Kramarz (2002) « Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry », *The Quarterly Journal of Economics*, novembre.
- Camdessus, M. et autres (2004), *Le sursaut – Vers une nouvelle croissance pour la France*, La Documentation française, Paris.
- Canivet, G. et autres (2004), « Rapport du Groupe d'experts constitué sur les rapports entre industrie et commerce », Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, Paris.
- Høj, J. et M. Wise, (2006) *Concurrence sur les marchés de produits et performance économique en France*, document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 473, Paris.
- OCDE (2004), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : France : Vers des orientations stratégiques plus claires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : France*, OCDE, Paris.

Chapitre 11

Supprimer les obstacles au commerce

La France possède un cadre réglementaire plutôt favorable au bon fonctionnement des marchés, avec notamment des obstacles au commerce extérieur relativement bas. Cependant, les politiques réglementaires touchant à l'environnement économique intérieur pourraient être améliorées afin de renforcer les performances françaises. En particulier, l'impact des réglementations affectant le commerce et les investissements devrait faire davantage l'objet d'évaluations; la consultation sur ces réglementations pourrait être systématisée; et les procédures à la frontière gagneraient à être simplifiées. Enfin, le secteur des services en France ne bénéficie pas d'une ouverture comparable à celle du secteur des biens. Une libéralisation plus poussée des marchés aurait un impact positif sur la croissance, et faciliterait l'ajustement structurel rendu nécessaire par la mondialisation.

Introduction

Le commerce compte parmi les moteurs classiques du développement économique d'un pays. Il peut apporter des gains substantiels au niveau national et global en favorisant le déploiement efficace des ressources en main-d'œuvre et capital, en renforçant la concurrence et l'impulsion qu'elle donne à l'innovation et la productivité, en améliorant le fonctionnement des marchés des biens et services au profit des consommateurs, et en stimulant les investissements. Encourager l'ouverture du marché à la concurrence internationale peut donc considérablement contribuer à relancer la croissance nationale, même si cela peut également nécessiter des ajustements structurels. D'un point de vue macroéconomique, les coûts d'ajustement tendent à être modestes et plus facilement maîtrisables lorsque des mesures d'accompagnement de la libéralisation sont adoptées au niveau national plutôt que sectoriel, notamment parce que les coûts se font généralement sentir à court terme tandis que les gains résultant de la libéralisation sont permanents. Sur le front d'ouverture du marché, le bilan français est globalement positif. Cependant, des améliorations supplémentaires des politiques économiques et réglementaires liées au commerce sont possibles, qui permettraient d'optimiser leur impact sur la croissance.

L'ouverture du marché français est déterminée d'un côté par la politique commerciale traditionnelle, commune à tous les pays membres de l'Union européenne et façonnée en grande partie au niveau européen. De l'autre côté, elle est définie par les politiques réglementaires qui dictent les conditions pour pouvoir vraiment s'implanter dans ce marché et mener des activités économiques. Ces politiques réglementaires, si elles sont souvent élaborées dans le cadre européen, sont spécifiées et mises en œuvre au niveau national. Elles constituent un accompagnement important des politiques traditionnelles de libéralisation des échanges et, comme le montrent des travaux récents de l'OCDE, elles peuvent fortement contribuer à réduire les coûts d'ajustement occasionnés par la mondialisation. Un cadre de réglementation efficace, qui respecte les objectifs fixés tout en réduisant le plus possible les charges réglementaires pesant sur les entreprises, renforce la compétitivité de ces entreprises au niveau international et leur permet de mieux profiter des effets de la mondialisation. Ce cadre doit être mis en œuvre de façon suffisamment progressive pour permettre aux parties concernées de s'adapter, et suffisamment rapide pour éviter des retours en arrière.

Une réglementation commerciale plutôt favorable

Le gouvernement et l'administration français se sont régulièrement employés à développer un cadre réglementaire qui soutienne le bon fonctionnement du marché. Les obstacles touchant spécifiquement au commerce extérieur et aux investissements étrangers, tels que les droits de douane, les pratiques discriminatoires ou les obstacles à la participation étrangère sont relativement bas, comparables à la moyenne de l'OCDE. Les obstacles non tarifaires à l'importation sont plus bas que dans la plupart des autres pays de l'Union européenne, et il y a relativement peu de restrictions directes pesant sur les investissements étrangers directs entrants. Le commerce des biens bénéficie également d'un environnement réglementaire favorable, qui adhère largement aux réglementations et normes techniques harmonisées au niveau international.

Contrairement à ces politiques touchant spécifiquement au commerce extérieur et aux investissements étrangers, et qui professent une orientation libérale, les politiques réglementaires qui touchent à l'environnement économique intérieur et aux conditions pour mener des activités économiques sur le marché français ont régulièrement fait l'objet de critiques de la part des acteurs économiques. Sur ce front, la France a fait des progrès considérables pendant les dernières années, en particulier par rapport aux obstacles à la liberté d'entreprendre, grâce à une réduction significative des lourdeurs administratives pour la création d'entreprises et par rapport aux procédures commerciales à la frontière.

Mais il reste des progrès à réaliser

Cependant, le cadre réglementaire national offre des perspectives supplémentaires d'améliorer davantage l'impact des politiques sur le fonctionnement du marché, impact qui apparaît encore aujourd'hui restrictif par rapport aux meilleures pratiques dans la zone OCDE. Le progrès atteint ces dernières années a essentiellement permis à la France de rester dans la moyenne de l'OCDE, mais n'a pas réussi à réduire l'écart avec les pays affichant les meilleures performances, qui ont eux-mêmes renforcé l'orientation favorable au marché de leur environnement réglementaire pendant cette période. Les efforts pour s'attaquer au problème sont affaiblis par l'insuffisance de la capacité institutionnelle pour évaluer l'impact des réglementations, et plus particulièrement leurs effets sur l'ouverture du marché.

Évaluer l'impact des réglementations

Dans le cas des réglementations qui mettent en œuvre ou sont directement liées à des politiques communautaires, ou qui ont trait à des questions de politique commerciale multilatérale relevant de la compétence communautaire (tels que la plupart des questions de l'OMC), cette carence est partiellement

compensée par le mécanisme de coordination interministérielle efficacement mené par le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE). Le mécanisme de coordination du SGAE a permis à la France de formuler des positions nationales cohérentes, qui ont de l'influence sur le processus de formulation des politiques communautaires. Toutefois, malgré sa pertinence et sa qualité, ce mécanisme n'offre pas une couverture complète des réglementations nationales affectant le commerce et les investissements. Tout mécanisme futur visant à analyser l'impact des réglementations devrait comprendre une évaluation de leur impact potentiel sur le commerce et les investissements, allant au-delà de la simple évaluation de leur conformité juridique avec les engagements du pays. Le réseau étendu des Missions économiques, services d'information financière et commerciale du ministère de l'Économie à travers le monde, qui documentent et analysent divers aspects de la politique française en matière de commerce extérieur et interagissent avec les partenaires commerciaux de la France, pourrait servir de source et support précieux pour une telle évaluation.

Renforcer les processus de consultation

Le gouvernement propose un large éventail de sources d'information concernant les réglementations applicables, et les guichets d'information disponibles dans des domaines spécifiques de l'activité économique aident les entreprises à mieux comprendre un cadre réglementaire qui reste encore assez complexe (voir le chapitre 9). Les informations sur la législation en cours de préparation sont largement disponibles, contrairement aux projets de réglementation sur lesquels la transparence pourrait être renforcée davantage. La consultation préalable des parties intéressées devient pratique courante en France ces dernières années, même si l'accessibilité du processus de prise de décision pourrait être améliorée en faisant reposer les consultations sur une base formalisée et systématique.

Simplifier les procédures à la frontière

Malgré le fait qu'entre 2005 et 2007, la France est passée de la 81^e à la 25^e position dans le classement concernant la facilité des procédures à la frontière selon l'indice *Doing Business* de la Banque mondiale, il faut en France encore en moyenne 1,2 jours de plus que la moyenne de la zone OCDE pour s'acquitter des procédures d'exportation (11 jours au total, contre 9,8 jours en moyenne dans la zone OCDE) et 1,6 jours de plus pour les procédures d'importation (12 jours au total, contre 10,4 en moyenne dans la zone OCDE). Chaque jour supplémentaire à la frontière augmente le coût des produits manufacturés de 0,8 % de leur valeur, de sorte que les retards encore enregistrés à la frontière réduisent les opportunités des produits manufacturés français d'accéder aux marchés internationaux, surtout pour ceux qui sont susceptibles d'être affectés par les délais de livraison, de la

même manière que le feraient des droits de douane élevés imposés à l'entrée de ces marchés. Le renforcement des initiatives de simplification prises ces dernières années et la poursuite des initiatives de création de guichets uniques regroupant les différentes autorités responsables pour les formalités à la frontière pourraient contribuer à réduire davantage ces retards.

Libéraliser les marchés des services

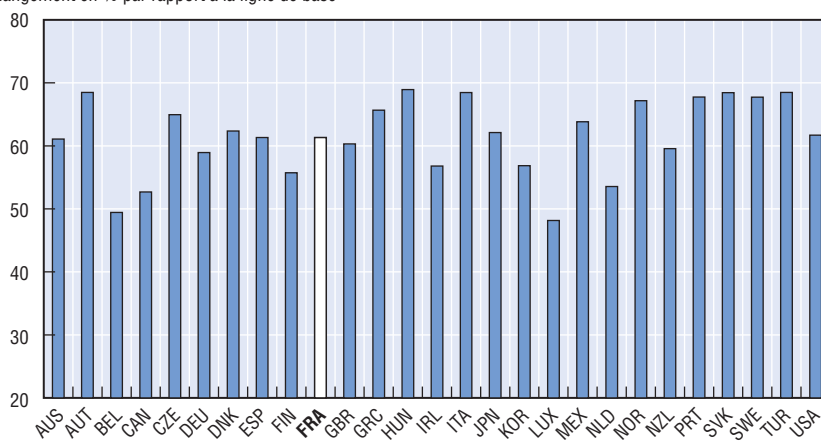
Le secteur des services ne bénéficie pas de la concurrence internationale au même degré que le secteur des biens, et la présence de filiales étrangères dans le domaine des services a tendance à être plus faible que dans d'autres pays. La France garde un engagement relativement limité concernant la libéralisation du commerce de services au-delà des engagements pris par l'Union européenne dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services. La libéralisation dans les secteurs d'utilité publique a aussi pris du retard par rapport aux autres pays européens (voir le chapitre précédent). Cependant, la position de la France en tant que troisième exportateur de services au monde aurait justifié une orientation plus claire de sa part en faveur de la libéralisation des marchés de services, de manière à élargir le choix disponible aux consommateurs français et à renforcer le potentiel de croissance économique. En effet, les services représentent plus des deux tiers du PNB, et une part encore plus large de l'emploi dans les pays de l'OCDE.

De manière générale, la réglementation affecte le commerce des services plus qu'elle n'affecte le commerce des biens : les coûts fixes de mise en conformité découragent les fournisseurs de services qui souhaitent pénétrer un marché, et la diversité des régimes réglementaires nationaux empêchent les fournisseurs déjà établis sur un marché de bénéficier d'économies d'échelle quand ils étendent leurs activités à des marchés étrangers. Toutefois, comme le montrent des travaux récents de l'OCDE, la réglementation nationale excessive n'empêche pas seulement les fournisseurs étrangers de pénétrer le marché national, elle empêche encore plus efficacement les fournisseurs nationaux de pénétrer les marchés étrangers, car les efforts nécessaires pour faire face aux lourdeurs administratives dans leur pays affaiblissent considérablement leur capacité de se tourner vers les exportations. De plus, les coûts fixes influencent fortement la taille des entreprises capables de subsister dans un marché donné (plus lourds sont les obstacles à l'entrée des fournisseurs de services, plus faible sera la capacité des PME d'entrer dans ce marché).

Une harmonisation complète de la réglementation sur les services parmi les pays de l'OCDE n'est ni envisageable dans un avenir prévisible, ni souhaitable. Mais dans un tel cas hypothétique, les fournisseurs de services français pourraient voir leurs exportations augmenter de plus de 60 % (graphique 11.1). Même selon un scénario plus réaliste, la réduction des coûts grâce à des réformes de la réglementation amplifierait la diversité des

Graphique 11.1. Effets estimés d'une harmonisation complète de la réglementation sur les exportations de services dans l'OCDE

Changement en % par rapport à la ligne de base



Source : OCDE (2007), « Services Trade and Domestic Regulation », document de travail de l'OCDE sur la politique commerciale n° 49.

fournisseurs de services, permettrait l'accès à un éventail de services plus large, améliorerait la compétitivité des entreprises nationales et renforcerait leur capacité d'exportation. Elle pourrait également influencer la quantité des investissements étrangers directs attirés par le pays, étant donné que ceux-ci sont plus sensibles aux obstacles liés à la réglementation que le commerce extérieur, à cause de l'engagement plus poussé des ressources de l'entreprise dans le pays hôte qu'ils impliquent. Par ses effets en aval, la libéralisation du commerce des services aurait par ailleurs un effet multiplicateur sur d'autres secteurs de l'économie : si l'on tient compte des obstacles aux échanges de services, le taux effectif de protection de certains secteurs agricoles et manufacturiers devient en fait négatif, ce qui veut dire que ces obstacles contribuent à taxer les secteurs concernés au lieu de les protéger.

Conclusion

En définitive, la France peut se prévaloir d'un environnement relativement favorable pour ce qui est de l'ouverture de son marché, mais offrant toujours un potentiel d'amélioration supplémentaire. Une ouverture plus poussée des marchés des biens et services aurait non seulement des effets positifs sur la croissance de l'économie française, mais pourrait également faciliter l'ajustement structurel de l'économie occasionné par la mondialisation. Elle devrait être accompagnée d'un dialogue social permettant dans le même temps de mieux faire comprendre et accepter les mesures de réforme par l'opinion publique.

Références

- OCDE (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », document de travail du Département des Affaires économiques n° 419, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Les échanges et l'ajustement structurel - Les enjeux de la mondialisation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), « Logistics and Time as a Trade Barrier », document de travail sur la politique commerciale n° 35, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), « L'examen des effets de certaines procédures douanières et administratives sur les échanges », document de travail sur la politique commerciale n° 42, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), « Services Trade and Domestic Regulation », document de travail sur la politique commerciale n° 49, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), « Trade Facilitation : The Benefits of Simpler, More Transparent Border Procedures », Synthèses de l'OCDE, Paris.

Chapitre 12

Développer l'agriculture française

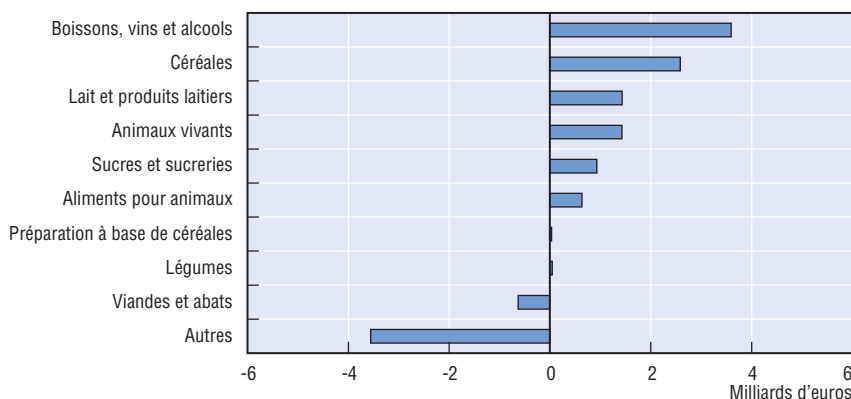
L'agriculture française se caractérise par un fort potentiel : premier producteur agricole européen, la France est exportatrice nette de produits agroalimentaires, et son industrie agroalimentaire est dynamique et variée. Cependant, ce potentiel n'est pas pleinement exploité dans le cadre de la Politique agricole commune européenne. En effet, les mécanismes de celle-ci ont pu avoir pour effet de freiner la compétitivité et la diversification de l'agriculture française, et d'entraîner des pratiques dommageables pour l'environnement. Le secteur agricole pourrait davantage contribuer à la croissance française en se recentrant sur les productions à fort potentiel, en améliorant la flexibilité et l'innovation dans le secteur, et en réduisant les coûts de production. Si elle mène les bonnes réformes intérieures et européennes, la France aurait tout à gagner d'une libéralisation des marchés agricoles internationaux et pourrait réaliser pleinement son potentiel.

Introduction : les atouts de l'agriculture française

La France est le premier producteur agricole européen. Elle fournit environ un cinquième de la production agricole de l'Union européenne à 25, apporte plus de 18 % de la superficie agricole utilisée et plus de 20 % des terres arables. À ce titre, elle reçoit aussi une grande part des fonds européens pour la Politique agricole commune (environ un cinquième des dépenses du FEOGA-Garantie).

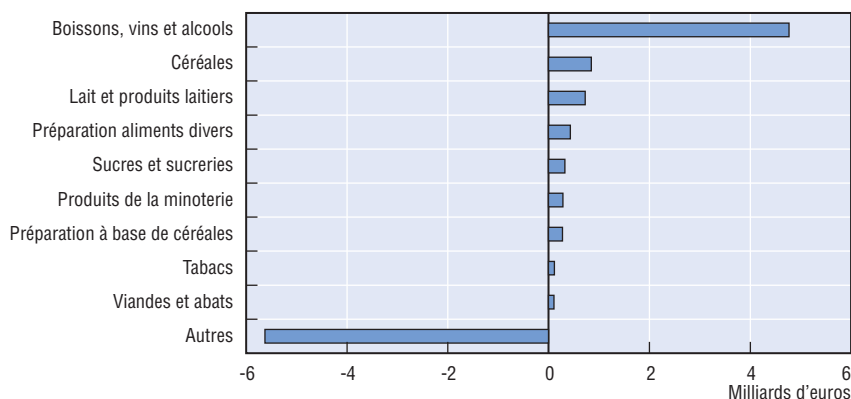
La France est aussi un grand pays exportateur de produits agroalimentaires, et environ 72 % de ses échanges se fait avec ses partenaires européens. Elle est globalement exportatrice nette de produits agroalimentaires depuis le début des années 80. En 2006, ses exportations nettes se montaient à 8,7 milliards d'euros, dont les trois quarts sous la forme de produits transformés. Les boissons, vins et spiritueux dominent largement les exportations agroalimentaires françaises avec un quart des exportations totales et près de la moitié des exportations extracommunautaires. Suivent, dans l'ordre, le lait et les produits laitiers, et les céréales. La France est aussi nettement excédentaire en animaux vivants, en sucre et sucreries, en produits de la minoterie et en graines et fruits oléagineux (graphiques 12.1 et 12.2). Elle n'a donc aucun problème de sécurité alimentaire, d'autant plus que pour ses postes déficitaires comme la viande, elle s'approvisionne essentiellement auprès de ses partenaires européens.

Graphique 12.1. **Solde de la balance commerciale française avec l'UE, 2006**



Source : Agreste, Graph Agri (2007), à partir de données douanières.

Graphique 12.2. **Solde de la balance commerciale française avec les pays tiers, 2006**



Source : Agreste, Graph Agri (2007), à partir de données douanières.

La diversité des exportations françaises reflète celle de la production qui est permise par la variété et la modération du climat et la richesse des zones agronomiques de l'hexagone. Les plaines propices aux grandes cultures sont abondantes, les herbages des côtes océaniques et des régions de montagne permettent diverses formes d'élevage et des productions régionales typiques. Une grande variété de fruits et légumes se répartit du nord au sud et la viticulture fleurit sur les coteaux et dans les zones méditerranéennes.

En outre, grâce à la diversité et au dynamisme de ses systèmes de transformation et de commercialisation, la France est renommée pour ses produits de qualité à haute valeur ajoutée dans des domaines aussi variés que les vins, les fromages, les charcuteries ou les biscuits. L'industrie agroalimentaire française combine de grands groupes de sociétés nationales et multinationales comme Nestlé France, Bel, Danone, Charal ou Lu, à des petites entreprises ou groupements de producteurs locaux, ancrés dans le terroir. Ce secteur représente 16 % du chiffre d'affaire de l'industrie française, 95 % de ce chiffre étant réalisé dans des entreprises de plus de vingt salariés.

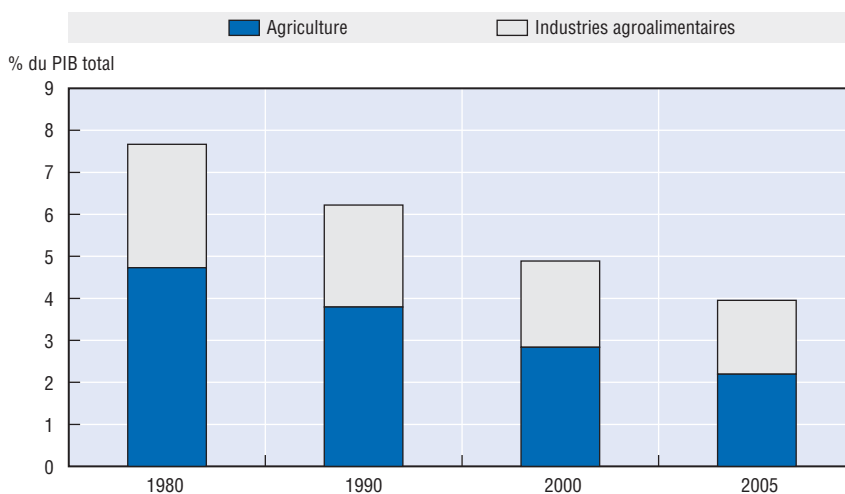
La Politique agricole commune n'a pas eu que des effets positifs

Les spécialisations régionales reflètent en partie les avantages comparatifs souvent ancrés dans la tradition. Elles sont parfois modifiées par le progrès technologique, mais souvent aussi par les politiques agricoles qui, jusqu'à récemment, orientaient les choix des producteurs vers certaines productions plus soutenues que d'autres. Ces politiques de soutien de produits, ou groupes de produits particuliers, ont empêché les régions de réaliser le potentiel de leurs avantages comparatifs en les orientant vers des

produits moins compétitifs sur les marchés mais plus soutenus. Elles ont également handicapé les régions à fort potentiel en stimulant la production dans les régions françaises et européennes moins compétitives, perturbant ainsi les marchés intérieurs.

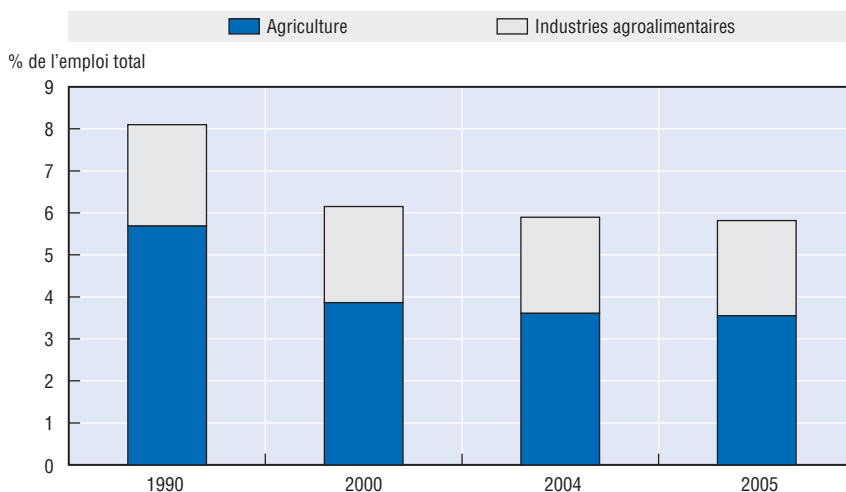
De la même façon, les politiques de limitation de la production ont freiné l'ajustement vers des formes d'agriculture plus adaptées aux avantages régionaux. Les quotas laitiers ont, par exemple, limité la production laitière en Normandie, favorisée à la fois par ses herbages et par la renommée de ses fromages. En parallèle, la politique des structures a freiné, sans l'empêcher, la formation d'entreprises de taille concurrentielle. Enfin, l'ensemble des politiques de soutien à l'agriculture a encouragé le maintien de la main-d'œuvre excédentaire, ce qui a eu pour conséquence une relative faiblesse de la productivité du travail en agriculture, secteur qui contribue à 2,2 % du PIB national et 3,6 % de l'emploi total (graphiques 12.3 et 12.4), par rapport aux autres secteurs de l'économie.

Graphique 12.3. **Part de l'agriculture dans le PIB en France**



Sources : INSEE, Comptes nationaux, Graph Agri (2007).

La diversité et la qualité des produits à haute valeur ajoutée sont ancrées à la fois dans la tradition et dans l'innovation, comme le montre par exemple le développement des desserts lactés. Mais ces évolutions se sont produites en dépit du soutien aux produits agricoles, qui a renchéri le prix des matières premières pour l'industrie agroalimentaire et limité l'offre dans les régions à fort potentiel. En outre, les systèmes d'intervention sur les marchés n'incitent pas les agriculteurs et les industriels à trouver des débouchés pour leurs produits. En ce sens, ils constituent un frein à la diversification et à

Graphique 12.4. **Part de l'agriculture dans l'emploi en France**

Sources : INSEE, Comptes nationaux, Graph Agri (2007).

l'innovation, même s'ils n'ont heureusement pas empêché ces phénomènes dans beaucoup de secteurs en France. Il faut également noter que l'environnement réglementaire national et européen contribue aussi à la réputation de qualité sanitaire et gustative des produits français, mais qu'il est parfois difficile au consommateur de reconnaître les signes de qualité qui se multiplient. En effet, les signes officiels spécifiquement français, comme le Label rouge et l'Appellation d'origine contrôlée (AOC), bien connus du public français, cohabitent avec les signes européens : Appellations d'origine protégée (AOP), Indications géographiques protégées (IGP) et Spécialités traditionnelles garanties (STG). Le label Agriculture biologique (AB) existe à la fois dans le système français et le système communautaire. À ces signes officiels s'ajoutent des marques développées par des groupements professionnels (Porc de montagne, Agriculture raisonnée) ou des industriels (Eau de source de montagne).

Si le maintien de prix élevés à l'intérieur de l'Union européenne, grâce à la protection aux frontières et à l'octroi de paiements liés aux produits, a stimulé la production et contribué à l'intensification des systèmes productifs, cela n'a pas été sans dommages pour l'environnement, notamment pour la biodiversité et la qualité des eaux. Des mesures correctives ont été prises dans ce sens, notamment pour favoriser les systèmes plus extensifs et remédier à des problèmes localisés, mais pendant longtemps ces actions n'ont souvent fait que contrebalancer les effets négatifs des politiques à large portée. À l'heure actuelle, l'octroi de tout paiement est soumis au respect des conditions environnementales européennes, mais il reste encore beaucoup à faire pour

améliorer le suivi des directives européennes et la performance environnementale de l'agriculture.

L'agriculture française a de nombreux atouts. Elle est variée, bien organisée, dynamique et fière de ses performances. Elle mérite mieux que de dépendre continuellement des soutiens publics et demande à pouvoir pleinement démontrer ses capacités d'innovation et d'adaptation aux demandes des marchés et de la société, dans un environnement propice à la liberté d'entreprise et dans le respect de la législation en place.

Les objectifs pour une agriculture plus compétitive

En exploitant mieux leurs avantages comparatifs, l'agriculture française et le secteur agroalimentaire peuvent encore améliorer leur compétitivité. Cela suppose que les régions se recentrent sur les productions pour lesquelles elles ont un fort potentiel, dont la demande est soutenue et qui ont une valeur économique élevée sur les marchés hors subventions. Ainsi, il conviendrait de continuer à augmenter la part des produits de qualité dans la production française et de poursuivre le développement de la valeur ajoutée des produits commercialisés. La simplification des systèmes de reconnaissance de la qualité améliorerait sûrement la visibilité et la lisibilité des produits, ainsi que leurs débouchés nationaux et surtout internationaux. En effet, les consommateurs étrangers sont peu familiers avec certains systèmes de classification français, notamment pour le vin, ce qui fait perdre à la France des parts de marché.

Il est également essentiel d'améliorer la flexibilité des réactions du secteur aux conditions du marché. La capacité d'ajustement du secteur est déjà plus grande qu'on ne l'imagine souvent, malgré les obstacles réglementaires, la fiscalité et les systèmes sociaux qui entravent la diversification vers l'aval et hors du secteur sous peine de perdre le statut d'agriculteur, et les systèmes de soutien qui ralentissent l'ajustement.

De la même façon, le secteur doit s'adapter à la demande croissante de services environnementaux et ruraux, en développant par exemple les synergies entre agriculture et tourisme. La demande existe dans ce domaine, mais elle n'est pas toujours correctement relayée par les mécanismes de marché ou les politiques publiques. Ainsi, en Bretagne, le tourisme et la population locale souffrent de la détérioration de l'environnement par les systèmes agricoles intensifs. Dans de nombreuses zones, le paysage de bocage a été dégradé dans les années 60 et 70, la pollution par les nitrates a rendu l'eau impropre à la consommation et a entraîné la prolifération d'algues vertes sur les côtes, et la fréquence des épandages rend les odeurs occasionnées difficiles à supporter. Dans d'autres régions, l'environnement naturel, la qualité des paysages façonnés par l'agriculture et/ou la réputation des

produits agricoles typiques offrent un terreau favorable au tourisme rural. En retour, la qualité de l'environnement rural peut attirer des entreprises, des résidents et des touristes qui participeront au développement régional et offriront à l'agriculture des débouchés pour ses produits locaux et sa main-d'œuvre excédentaire. Il est important que les agriculteurs perçoivent clairement les messages de la société dans ce domaine et puissent contribuer à l'attractivité des zones rurales et en tirer parti.

Une meilleure compétitivité s'obtient non seulement en augmentant la valeur des produits mais en réduisant également les coûts de production. Les pistes d'amélioration dans ce domaine concernent par exemple une application plus raisonnée de produits phytosanitaires et d'engrais, un partage des équipements lourds et une rationalisation de l'emploi des membres du ménage agricole (notamment par la diversification des activités au sein du secteur et en dehors). Une des charges importantes des exploitants est le coût du foncier, renforcé par la capitalisation du soutien dans le prix des terres¹. La réduction du soutien lié à la terre améliorerait donc la compétitivité de l'agriculture.

Le coût du travail est également un poste important. Une plus grande flexibilité du marché de l'emploi permettrait à la fois de mieux employer la main-d'œuvre agricole, notamment de réduire le sous-emploi, et d'augmenter ainsi la productivité du secteur, mais également d'améliorer la gestion des salariés dans un secteur par nature saisonnier.

Pour améliorer la fluidité du marché de l'emploi dans les zones rurales, il est essentiel de renforcer la compétitivité globale des régions rurales en diversifiant leur base économique et leurs emplois selon une approche territoriale plutôt que sectorielle.

Priorités agricoles et rurales de la France dans le cadre européen

En tant que grand pays agricole et européen, la France a une influence notable sur l'évolution de la Politique agricole commune (PAC) et des politiques rurales européennes. Jusqu'à présent, la position française a principalement été défensive. Elle a longtemps cherché à justifier les subventions à l'exportation et continue à soutenir fortement la préférence communautaire et le maintien des aides du premier pilier, notamment celles liées à la production, au détriment des aides au développement rural du deuxième pilier et du développement d'autres politiques communautaires.

Compte tenu de ses atouts dans le domaine agricole, la France devrait exercer son influence pour renforcer la capacité de réaction de l'agriculture aux tendances des marchés. À ce titre, il conviendrait d'éliminer le gel obligatoire des terres et les quotas de production laitier et sucrier, qui ont empêché les agriculteurs et les régions performants de réaliser leur potentiel

et gelé les exploitations dans des structures ne reflétant plus les conditions actuelles de marché et de seuil de compétitivité. La France devrait aussi encourager une réduction de l'intervention publique sur les marchés des produits agricoles, qui permettrait aux agriculteurs de tous les pays européens d'exprimer leur compétitivité.

La France devrait également pousser vers une diminution progressive des paiements directs pour alléger le poids de la PAC dans le budget communautaire, et ainsi permettre le développement d'autres politiques communes plus favorables à la compétitivité à long terme de l'économie française. En effet, la France, qui a été pendant longtemps le premier bénéficiaire des aides de la PAC, va voir son avantage s'éroder de plus en plus avec l'entrée de nouveaux pays, l'imposition de plafonds budgétaires et les aménagements à venir de la PAC. La réduction des aides agricoles à large portée permettrait également de réduire la dépendance du secteur envers les fonds publics. Celle-ci est parfois considérable dans certaines filières, notamment d'élevage. Elle permettrait également d'améliorer l'équité de la répartition du soutien qui est actuellement fort inégale, 30 % des exploitations les plus grandes recevant environ 74 % des paiements en 2005. La France devrait aussi prôner la dissociation complète des paiements généraux avec le foncier car le soutien lié à la terre renchérit le prix de celle-ci.

Dans le cadre de la réforme de 2003 de la PAC, la France peut exercer des choix quant à la mise en œuvre des mesures du premier pilier, le régime de paiement unique. Dans les limites fixées par la réglementation européenne, elle a choisi de maintenir autant que possible le lien entre les paiements et les produits. Ainsi, elle est le seul pays avec l'Espagne à avoir conservé le taux maximum autorisé de paiement à l'hectare de céréales. Ce choix impose aux agriculteurs français des contraintes inutiles sur leurs choix de production, contraintes qui ne sont pas supportées par leurs compétiteurs européens. Dans un pays aussi propice à l'agriculture que la France, il serait avantageux pour les agriculteurs de pouvoir décider librement de l'affectation de leurs ressources et de leurs choix productifs en profitant pleinement des opportunités qu'offre le marché. Le découplage total est donc un choix évident pour la France.

Les fonds publics ne devraient plus être distribués de manière indifférenciée mais devraient se concentrer sur des mesures ciblées vers des objectifs précis, qui pallient à des défaillances de marché avérées. C'est possible dans le cadre du règlement de développement rural de la PAC. Prenons l'exemple du domaine de l'amélioration de la performance environnementale, peu rémunérée par les marchés : des mesures adaptées aux conditions spécifiques d'une zone à riche potentiel, visant des résultats concrets comme le maintien d'espèces en danger ou de paysages prisés seraient plus efficaces et économes que des contraintes culturelles générales

appliquées à l'ensemble de paiements indifférenciés. En outre, les mesures rémunérant des services environnementaux ou ruraux ne devraient pas profiter aux seuls agriculteurs, mais devraient s'adresser à l'ensemble des acteurs susceptibles de fournir ces services. La France devrait également aider les exploitations agricoles de petite taille à diversifier leurs activités en dehors du secteur. Certaines de ces actions peuvent être financées dans le cadre du deuxième pilier de la PAC, notamment l'axe 3.

La poursuite d'objectifs de développement rural devrait faire appel à des approches territoriales d'investissement dans les infrastructures et l'économie de la région, en partenariat avec les acteurs locaux et en exploitant les avantages compétitifs spécifiques de chaque région. Elle ne devrait pas se concentrer sur des politiques sectorielles comme la politique agricole. En effet, dans les régions même très rurales, l'agriculture ne contribue qu'à une part minime du PIB et de l'emploi, et sa contribution au développement économique régional est souvent inférieure à celle d'autres activités.

Priorités des politiques agricoles et rurales françaises

Les pouvoirs publics français devraient s'attacher à renforcer la compétitivité de l'ensemble du secteur agroalimentaire et des économies rurales. Pour cela, l'intervention publique devrait tout d'abord procurer au secteur un environnement économique et juridique stable et propice à l'entreprise, et définir des orientations à long terme pour le secteur afin que les agriculteurs puissent se préparer à l'avenir plutôt que de réagir aux pressions conjoncturelles. Elle devrait également investir dans les services d'intérêt général comme l'éducation, la formation, la recherche et la transmission des fruits de cette recherche, de même que dans les infrastructures rurales et de commercialisation.

Le secteur bénéficierait grandement d'une amélioration du fonctionnement du marché foncier. La spécificité du régime de transmission du patrimoine français² et la capitalisation du soutien dans les terres font que le foncier occupe un poids important dans les coûts de production de l'exploitation agricole, au point de rendre l'installation très difficile, surtout pour un candidat exogène au secteur. Par ailleurs, la France a une longue tradition de gestion des structures qui a plus ou moins ralenti, selon les régions, la croissance de la taille des exploitations et parfois limité l'entrée dans le secteur. En effet, la gestion des structures est opérée en France par les SAFER (Sociétés d'aménagement et d'établissement rural). Elles ont un droit de préemption sur toute transaction sur le marché des terres agricoles. Leur mission première étant devenue l'installation et la transmission d'entreprises agricoles, elles ont parfois privilégié l'installation et donc le maintien des structures plutôt que l'agrandissement des exploitations existantes. Cette

politique a ralenti la croissance des éléments les plus dynamiques et les plus performants et a préféré le maintien du nombre d'agriculteurs au renforcement de la compétitivité du secteur. Il est essentiel de remettre à plat cette gestion qui entrave le fonctionnement du marché.

La spécificité du secteur agricole français se traduit également par des régimes spéciaux d'imposition et de sécurité sociale. On peut sérieusement se demander s'ils ont encore lieu d'être et s'il ne serait pas plus simple, transparent et équitable d'intégrer les agriculteurs dans le régime général. Pour la sécurité sociale en particulier, cela permettrait de s'assurer que les ménages agricoles bénéficient d'un filet de sécurité similaire à celui de l'ensemble de la population. En outre, il apparaît que ces régimes spéciaux entravent la diversification des ménages agricoles vers d'autres activités car elles obligent à une double comptabilité et entraînent à un certain point la perte du statut agricole et de ses avantages apparents.

Priorités de la France au niveau international

Comme au niveau européen, la position de la France au niveau international est souvent apparue très défensive. Les marchés agricoles mondiaux sont actuellement très favorables aux producteurs, et les prix des produits de base devraient conserver des niveaux plus fermes que dans le passé. En effet, certains facteurs qui ont poussé les prix à la hausse comme la forte demande alimentaire et industrielle et, dans une certaine mesure, la pénurie d'eau, devraient continuer à opérer. Ces conditions offrent à la France une opportunité unique pour s'engager vers une ouverture des marchés agricoles tant attendue par les pays en développement.

En tant qu'exportateur net de produits agricoles, la France aurait en effet intérêt à l'ouverture des marchés et à la réduction multilatérale du soutien à l'agriculture. Les marchés seraient moins perturbés, les prix mondiaux seraient encore renforcés et de nouveaux marchés s'offriraient à ses exportations.

L'agriculture française est plus compétitive que celle de certains de ses partenaires européens. Elle n'a pas besoin d'autant de protection pour affronter les marchés mondiaux et la grande majorité de son commerce agricole se fait au sein de l'Union. Elle pourrait donc accepter une réduction des tarifs douaniers dans le cadre du programme de Doha pour le développement. Ceci contribuerait à permettre la conclusion de ce cycle de négociations et faciliterait l'ouverture des marchés agricoles (et autres) aux exportations françaises à travers le monde. Il serait sans doute plus avantageux pour la France de se concentrer sur la reconnaissance de ses produits de qualité au niveau international et de garantir ainsi ses avantages compétitifs sur un marché mondial plus ouvert, moins faussé et transmettant

de façon plus claire aux producteurs les demandes des consommateurs de tous les pays.

Conclusion : développer le fort potentiel agricole de la France

L'agriculture française est favorisée par des conditions naturelles diverses et souvent clémentes, et des agriculteurs entrepreneurs, organisés et bien formés. La France a des traditions alimentaires régionales fortes et des industries agroalimentaires dynamiques qui lui permettent de produire des produits de qualité, parfois à haute valeur ajoutée, et d'avoir sur les marchés européens et mondiaux une position exportatrice nette. La compétitivité naturelle de l'agriculture française pourrait être renforcée par une réforme de la politique agricole qui augmenterait l'orientation du secteur par les marchés et réduirait sa dépendance aux aides publiques indifférenciées. L'intervention publique pourrait alors se concentrer sur la rémunération des services environnementaux et ruraux demandés par la société, par le biais d'aides ciblées sur des objectifs précis. L'agriculture française bénéficierait aussi d'une amélioration du fonctionnement du marché foncier, d'une plus grande flexibilité du marché de l'emploi et de la diversification ainsi que du développement des économies régionales. Enfin, il serait judicieux d'intégrer le secteur agricole dans les régimes d'imposition et de sécurité sociale généraux, de manière à supprimer les obstacles à l'innovation et à la diversification des activités des ménages agricoles en dehors du secteur, tout en leur assurant un traitement équitable par rapport au reste de la société. Lorsque toutes ces réformes auront été réalisées, la France pourra alors exploiter pleinement le potentiel de son secteur agroalimentaire pour contribuer à la croissance de l'économie nationale.

Notes

1. Lorsqu'un agriculteur reçoit un paiement par hectare, cet hectare acquiert une valeur plus importante puisqu'il est assorti d'un droit à paiement, et que les recettes qu'il génère sont donc plus élevées.
2. Le Code civil français oblige en effet à répartir l'héritage presque également entre tous les enfants. De ce fait, le repreneur doit racheter le capital, y compris les terres, ou les louer à ses cohéritiers, et il démarre avec un fort endettement ou des loyers qui obèrent ses coûts.

Références

- OCDE (2007, à paraître), *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Union européenne*, OCDE, Paris.

OCDE et Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2007-2016*, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE - Panorama 2006*, OCDE, Paris.

OCDE (1998), *Ajustement du secteur agricole des pays de l'OCDE : Réformer les politiques foncières agricoles*, OCDE, Paris.

OCDE (2007), *Ciblage efficace des politiques agricoles : Bonnes pratiques pour le développement et la mise en œuvre de politiques*, OCDE, Paris.

OCDE (2007), *Le découplage du soutien à l'agriculture*, Synthèses de l'OCDE, Paris.

OCDE (2005), *La réforme des politiques laitières et de la libéralisation des échanges de produits laitiers*, OCDE, Paris.

OCDE (2005), *Fiscalité et sécurité sociale : Le secteur agricole*, OCDE, Paris.

OCDE (2004), *Analyse de la réforme de la PAC de 2003*, OCDE, Paris, disponible sur www.oecd.org/dataoecd/62/41/32040208.pdf.

OCDE (2003), *Le revenu des ménages agricoles : Problèmes et réponses*, OCDE, Paris.

OCDE (2003), *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Un programme de réforme constructif*, Synthèses de l'OCDE, Paris.

ANNEXE

La France et l'OCDE

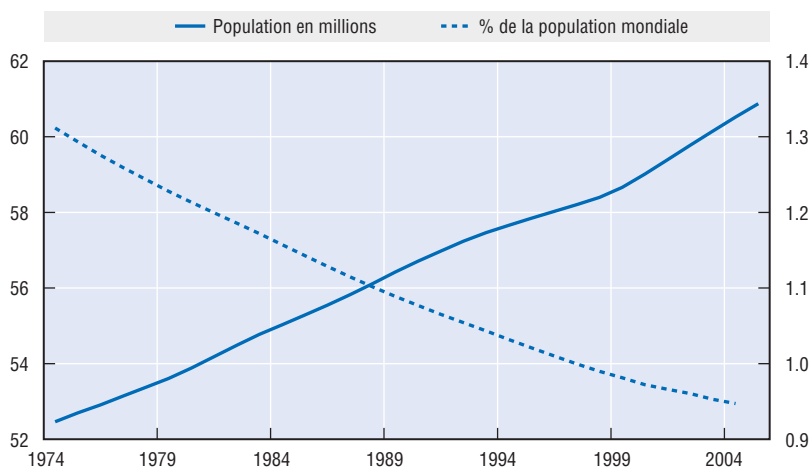
Sélection de données statistiques*

Statistiques de base de la France
Population française
Espérance de vie à la naissance
Dépenses de santé publiques et privées
Rapport entre la population âgée de plus de 65 ans et la population active
Produit intérieur brut
PIB par habitant
Croissance du PIB réel
Taux de chômage et taux d'emploi selon le groupe d'âge
Durée moyenne effective du travail
Besoin/capacité de financement des administrations publiques
Engagements financiers bruts des administrations publiques
Recettes fiscales totales
Émissions de CO₂ par habitant
Contribution des énergies renouvelables
Dépenses annuelles par étudiant dans l'enseignement tertiaire
Taux d'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur pour les 25-64 ans

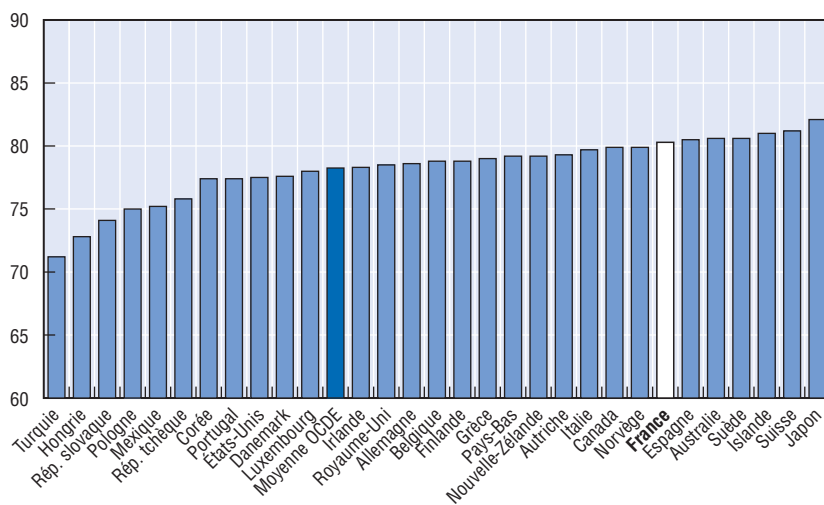
* Sauf mention contraire, les graphiques de cette annexe ont été créés à partir du *Panorama des statistiques de l'OCDE 2007 : Économie, environnement et société*.

STATISTIQUES DE BASE DE LA FRANCE

LE PAYS			
Superficie (milliers de km ²), 2002	632.8	Villes principales (milliers d'habitants), 2005	
Superficie agricole utilisée hors DOM (milliers de km ²), 2002	302.8	Paris	2 154
		Marseille	821
		Lyon	466
LA POPULATION (2005)			
Population (milliers)	62 818	Population active totale hors DOM (milliers)	27 559
Densité au km ²	99	Emploi en pourcentage :	
Accroissement annuel moyen (milliers) 1990-2005	310	Agriculture	3.6
		Industrie et construction	20.5
		Services	75.9
LA PRODUCTION (2005)			
Produit intérieur brut aux prix du marché (milliards d'euros)	1 708	Valeur ajoutée brute par activité aux prix de base (pour cent) :	
Produit intérieur brut par habitant (euros)	28 050	Agriculture	2.5
Formation brute de capital fixe, en pourcentage du PIB (aux prix courants)	19.7	Industrie	17.9
		Construction	5.0
		Services (excl. SIFIM)	76.6
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (2006)			
Concepts SEC95, en pourcentage du PIB :			
Dépenses totales		53.2	
Recettes totales		50.0	
Formation brute de capital fixe		3.3	
LE COMMERCE EXTÉRIEUR (2005)			
Exportations de biens et services (% du PIB)	26.0	Importations de biens et services (% du PIB)	27.0
Principaux produits exportés en pourcentage des exportations totales (CTCI) :		Principaux produits importés en pourcentage des importations totales (CTCI) :	
Produits alimentaires, boissons et tabac (0 + 1)	10.4	Produits alimentaires, boissons et tabac (0 + 1)	7.4
Produits chimiques (5)	15.9	Produits chimiques (5)	13.3
Produits manufacturés (6 + 8 + 9)	25.8	Produits manufacturés (6 + 8 + 9)	27.5
Machines et matériel de transport (7)	41.6	Machines et matériel de transport (7)	35.7
LA MONNAIE			
Unité monétaire : l'euro		Unité monétaire par \$EU	
		Année 2006	0.796
		Avril 2007	0.740

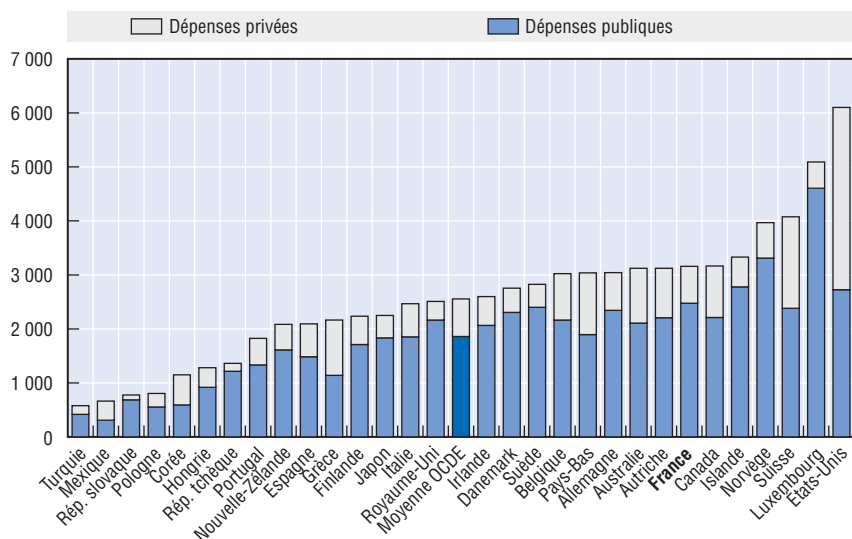
Graphique A.1. **Population française**Graphique A.2. **Espérance de vie à la naissance**

Nombre d'années, 2004

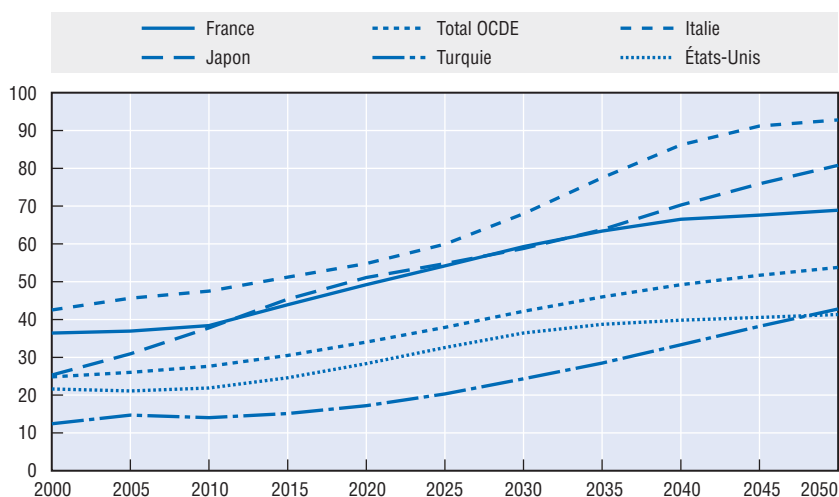


Graphique A.3. Dépenses de santé publiques et privées

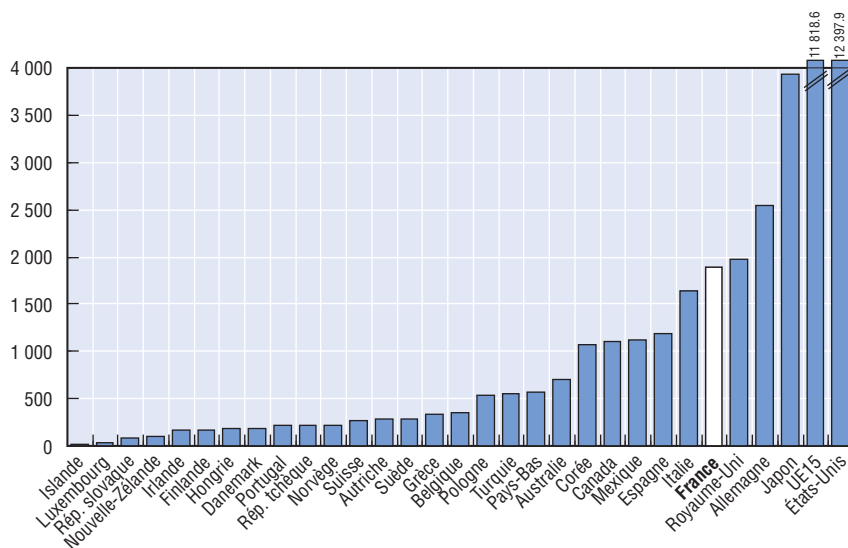
Dollars des EU par habitant, calculées à l'aide des PPA, 2004 ou dernière année disponible



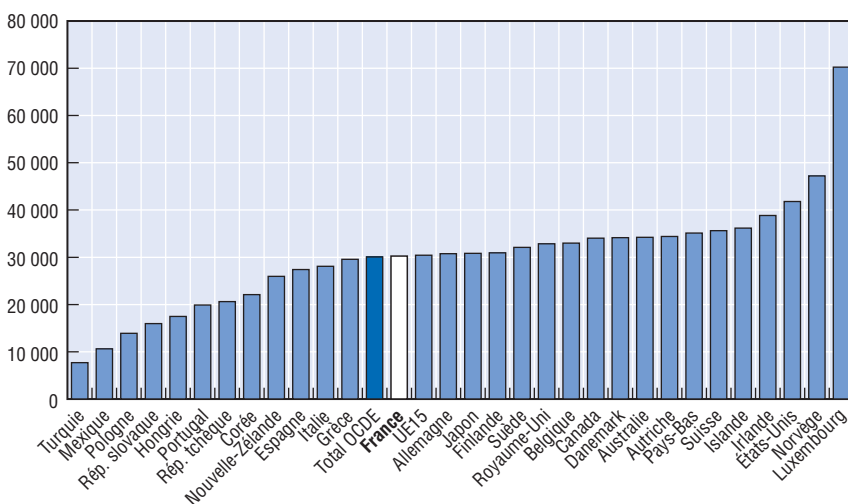
Graphique A.4. Rapport entre la population âgée de plus de 65 ans et la population active



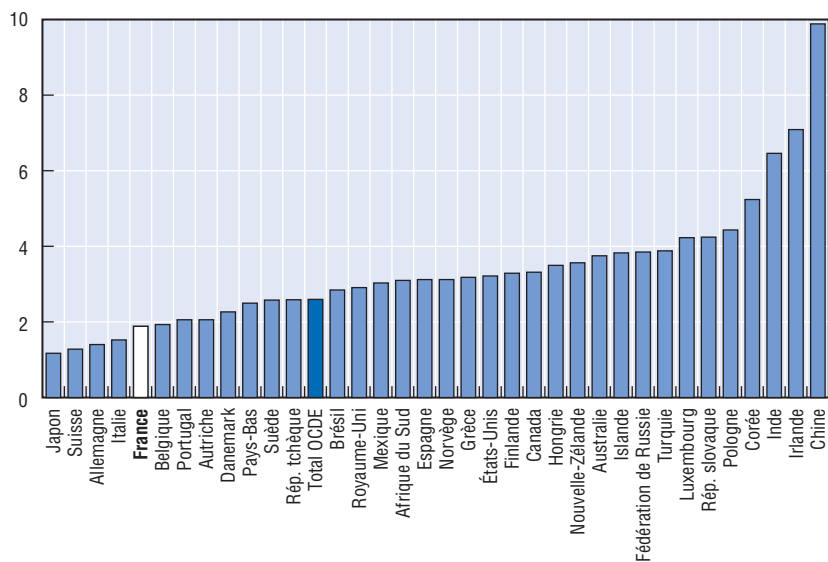
Graphique A.5. **Produit intérieur brut**
Milliards de dollars des ÉU, prix courants et PPA, 2005



Graphique A.6. **PIB par habitant**
Dollars des ÉU, prix courants et PPA, 2005

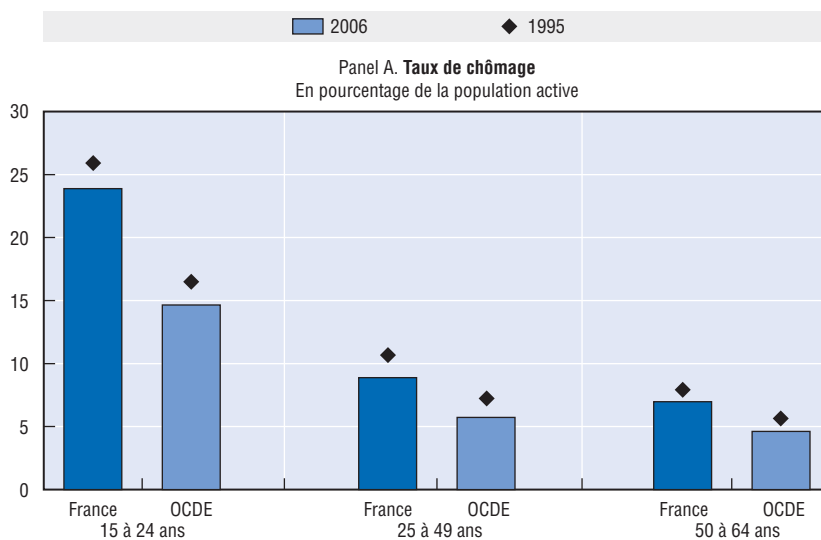


Graphique A.7. Croissance du PIB réel
Croissance moyenne annuelle en pourcentage, 1992-2005

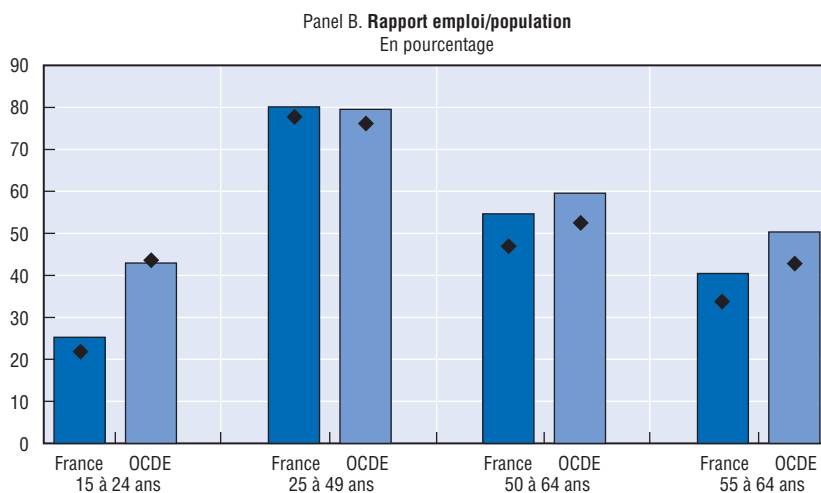


Graphique A.8. Taux de chômage et taux d'emploi selon le groupe d'âge

Taux de chômage
En pourcentage de la population active



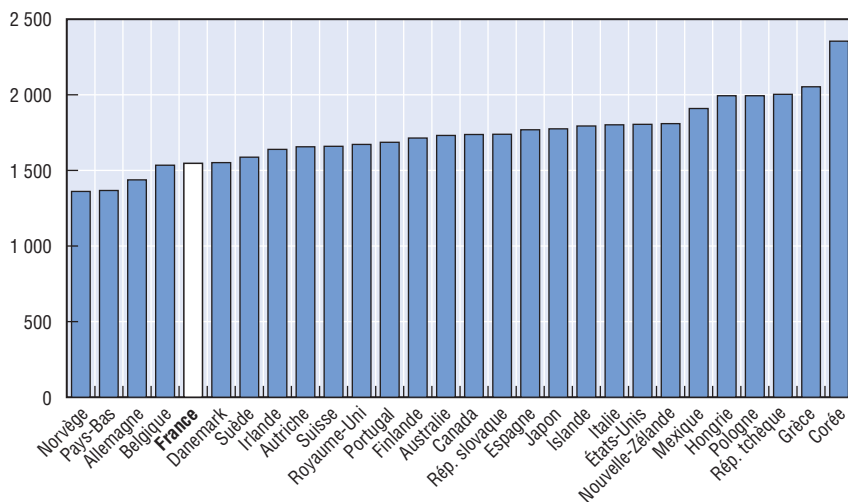
Rapport emploi/population
En pourcentage



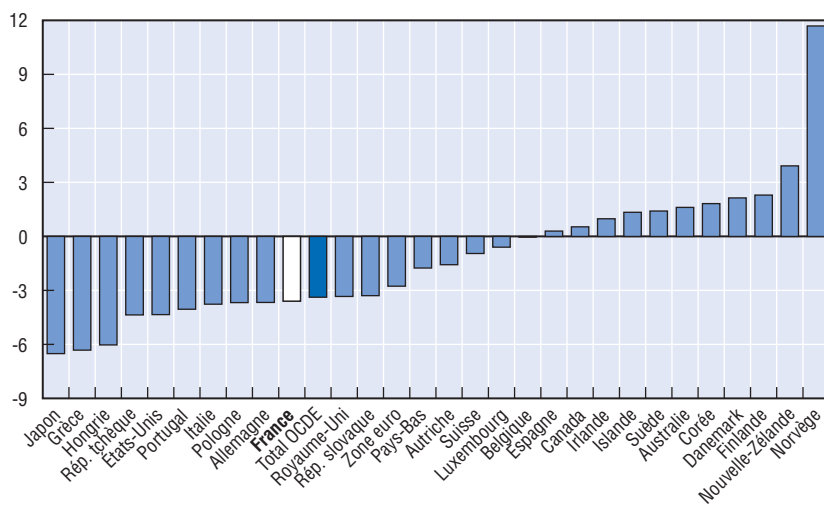
Source : Base de données de l'OCDE sur la population active.

Graphique A.9. **Durée moyenne effective du travail**

Heures annuelles par actif occupé, 2005

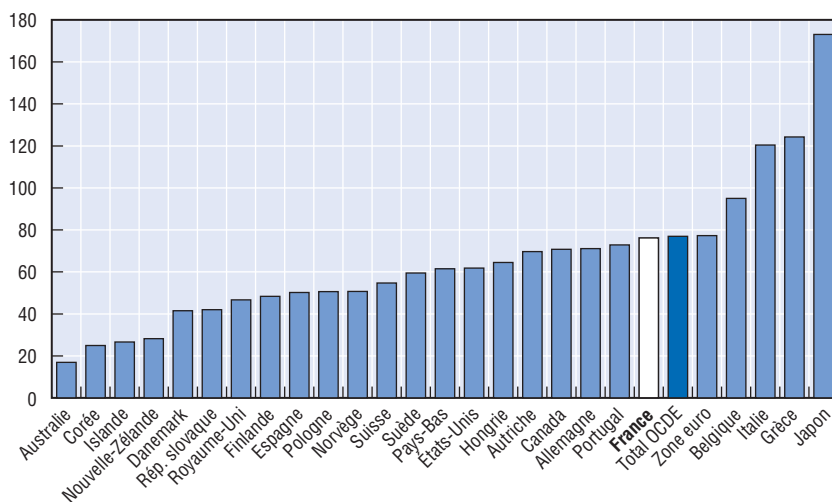
Graphique A.10. **Besoin/capacité de financement des administrations publiques**

En pourcentage du PIB, moyenne 2003-2005



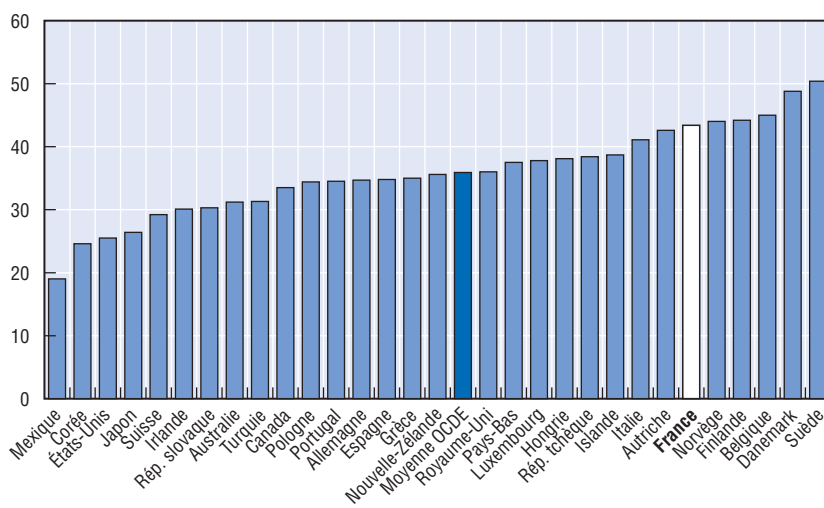
Graphique A.11. Engagements financiers bruts des administrations publiques

En pourcentage du PIB, 2005



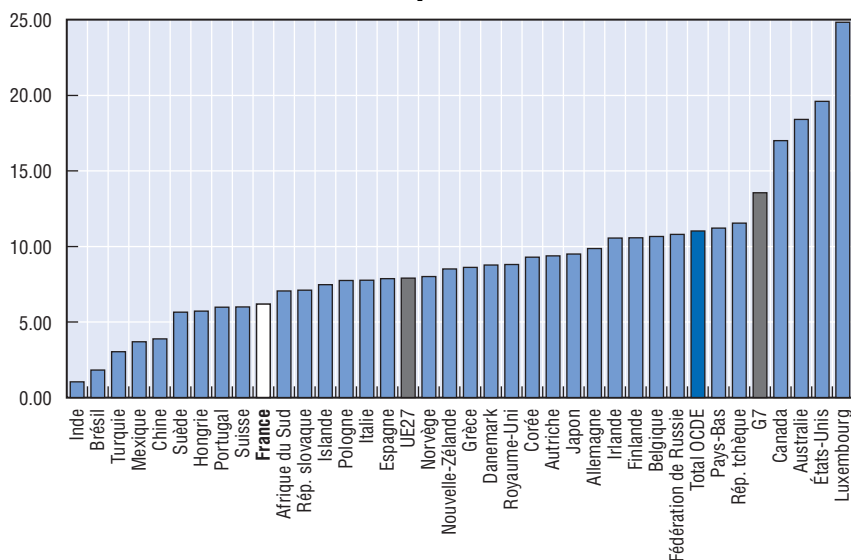
Graphique A.12. Recettes fiscales totales

En pourcentage du PIB, 2004

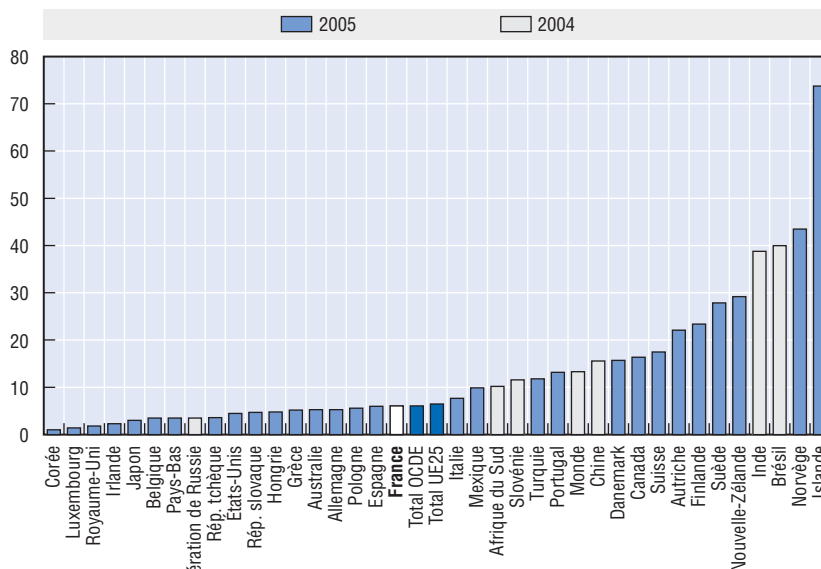


Graphique A.13. **Émissions de CO2 par habitant**

Tonnes de CO2 par habitant, 2005

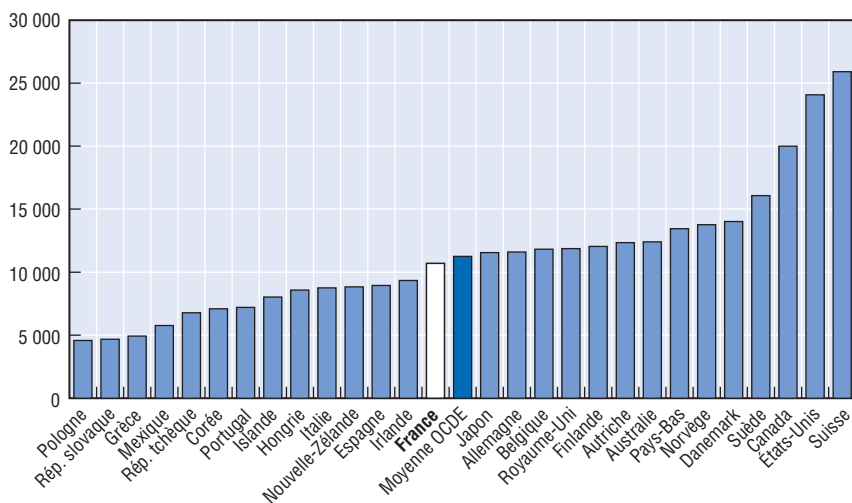
Graphique A.14. **Contribution des énergies renouvelables**

En pourcentage de l'approvisionnement total de l'énergie primaire



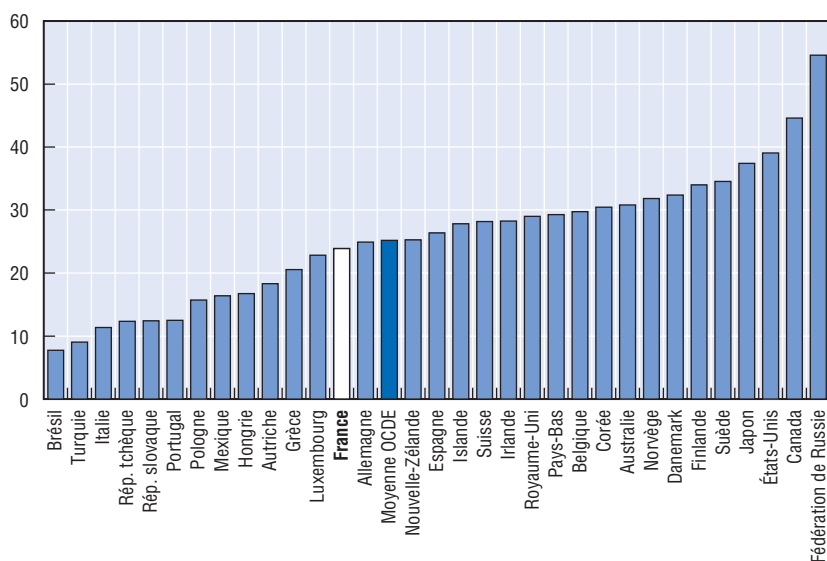
Graphique A.15. **Dépenses annuelles par étudiant dans l'enseignement tertiaire**

Dollars des EU, 2003



Graphique A.16. **Taux d'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur pour les 25-64 ans**

En pourcentage de la population de cette classe d'âge, 2004



Ce livre est accompagné d'un CD contenant la sélection suivante de publications et documents de l'OCDE

Ajustement du secteur agricole des pays de l'OCDE : Réformer les politiques foncières agricoles

Analyse coûts-bénéfices et environnement : Développements récents

Analyse de la réforme de la PAC de 2003

Développement durable dans les pays de l'OCDE : Mettre au point les politiques publiques

Éliminer la paperasserie : La simplification administrative dans les pays de l'OCDE

Enseignement supérieur et régions : Concurrence mondiale, engagement local

Études économiques de l'OCDE : France, 2007

Études économiques de l'OCDE : Union européenne, 2007

Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : France : Vers des orientations stratégiques plus claires

Examens environnementaux de l'OCDE : France, 2005

Examens territoriaux de l'OCDE : France, 2006

La rémunération liée aux performances dans l'administration

Le revenu des ménages agricoles : Problèmes et réponses

Les échanges et l'ajustement structurel - Les enjeux de la mondialisation

Les impôts sur les salaires 2005-2006

Les politiques agricoles des pays de l'OCDE - Panorama 2006

Moderniser l'État : La route à suivre

Perspectives des technologies de l'information de l'OCDE 2006

Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2007-2016

Perspectives des communications de l'OCDE 2007

Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2007

Prestations et salaires : Les indicateurs de l'OCDE

Regards sur l'éducation 2007

Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2006

Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2005

Vieillesse et politiques de l'emploi : France

Vieillesse et service public : Le défi des ressources humaines

« Concurrence sur les marchés de produits et performance économique en France », document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 473

« Les régimes de retraite du secteur public et le défi du vieillissement de la fonction publique », document de travail sur la gouvernance publique 2007/2

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(01 2007 12 2 P) ISBN 978-92-64-04086-1 – n° 55922 2007