Études économiques de l'OCDE FRANCE

MARS 2013

SYNTHÈSE

OCDE

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Résumé

© OCDE 2013

Principales conclusions

L'économie française a été sévèrement touchée par la récession mondiale et, plus récemment, par les turbulences dans la zone euro. La crise a été bien gérée, mais le chômage augmente rapidement. Avec le retour de la confiance, l'activité devrait se redresser progressivement dans les deux années à venir et le chômage se stabiliser fin 2013. Cependant, la France est confrontée à d'importants défis à long terme. Si les inégalités de revenu ont été contenues, la croissance du PIB par habitant a été l'une des plus faibles de la zone OCDE depuis plus de 20 ans, et le manque de compétitivité des entreprises françaises est devenu une question prioritaire pour les responsables politiques.

Le calendrier politique offre une occasion unique de mettre en œuvre une stratégie ambitieuse de réformes permettant d'accroître l'efficacité et de réduire le coût des politiques publiques, de relever le taux d'emploi des seniors et d'améliorer les perspectives des jeunes, qui ont été frappés de plein fouet par le ralentissement économique. L'adoption récente du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et l'accord entre partenaires sociaux sur le marché du travail constituent des signaux encourageants. Il faut encore améliorer le fonctionnement du marché du travail. L'objectif est de continuer à atténuer la dualité des contrats de travail et à offrir plus de souplesse aux entreprises pour répartir plus équitablement les coûts de l'adaptation aux chocs. Il s'agit aussi de rendre les services d'accompagnement vers l'emploi et de formation plus efficaces. Le renforcement de la concurrence dans le secteur des services et la rationalisation des politiques du logement sont des réformes essentielles pour augmenter le pouvoir d'achat, créer des emplois et améliorer la compétitivité.

L'assainissement des finances publiques demeure une priorité. Les gouvernements récents ont fait preuve d'une détermination louable à restaurer les finances publiques après des décennies d'augmentation de la dette. Les efforts de réduction du déficit doivent se poursuivre comme prévu, tout en laissant les stabilisateurs automatiques jouer pleinement. Les dépenses publiques sont très élevées en pourcentage du PIB et doivent être progressivement réduites afin d'alléger les prélèvements à moyen terme. Le réexamen prévu des dépenses devrait servir à identifier les mesures qui n'ont guère d'effet. Il faudrait simplifier la structure complexe des administrations infranationales et repenser leur financement. Le débat public sur les retraites promis en 2013 donne l'occasion de promouvoir de nouvelles réformes. Les coûts de la santé peuvent être abaissés sans nuire à la qualité des soins. Supprimer les dépenses fiscales inefficaces et augmenter les taxes environnementales, la fiscalité immobilière et les droits de succession permettraient de réduire davantage la fiscalité sur le travail et sur les entreprises.

Une réforme du système de prélèvements et de transferts peut améliorer l'efficience sans sacrifier l'équité. La France est l'un des rares pays de l'OCDE où les inégalités de revenu ne se sont pas creusées au cours des vingt-cinq dernières années. Néanmoins, la taille, la complexité et l'instabilité du système de prélèvements et de transferts pèsent sur l'économie et nécessitent une simplification profonde. La fiscalité de l'épargne est très variable d'une catégorie d'actifs à l'autre et, plus généralement, les bases d'imposition sont étroites, y compris pour la TVA. Une réforme de l'indemnisation du chômage contribuerait à réaliser des économies et à stimuler l'emploi.

Améliorer la situation des jeunes suppose d'entreprendre des réformes de grande ampleur. Remplacer les nombreux programmes de soutien existants par une extension du revenu minimum aux jeunes adultes permettrait de réduire l'intensité de la pauvreté, mais cette évolution doit s'accompagner d'une obligation effective de se former, de rechercher un emploi et d'accepter les offres proposées. Le niveau élevé du salaire minimum évince les jeunes les moins qualifiés du marché du travail, tandis que les services publics de l'emploi comme les fonctions d'orientation gagneraient à être mieux coordonnés. L'insertion professionnelle est difficile, ce qui reflète, outre les faiblesses sur le marché du travail, un système éducatif insatisfaisant, une mauvaise répartition des ressources contribuant à l'échec scolaire, et un système d'enseignement supérieur encore trop fragmenté et étroitement contrôlé.

© OCDE 2013

Recommandations principales

Stimuler la croissance potentielle et restaurer la compétitivité des entreprises

- Réduire les dépenses publiques pour diminuer le déficit budgétaire et permettre à moyen terme la baisse des prélèvements sur le travail et sur les entreprises.
- Élargir la définition du licenciement économique ; simplifier les procédures de licenciement et raccourcir les procédures juridiques ; assouplir les obligations de reclassement ; faire en sorte que les cotisations patronales des contrats temporaires soient plus élevées que celles des contrats permanents ; allonger les périodes d'essai des contrats permanents ; et améliorer l'efficacité de la formation professionnelle et des services d'accompagnement vers l'emploi.
- Augmenter la concurrence sur le marché des produits, notamment en assouplissant les réglementations limitant l'accès à de nombreuses professions.

Assainir les finances publiques en réduisant les dépenses

- Effectuer une analyse systématique de l'efficience des postes de dépenses existants ou proposés, y compris les subventions publiques aux entreprises, et supprimer progressivement ou rejeter celles qui se révèlent être peu rentables, mal ciblées ou sources de distorsions.
- Fusionner les plus petites communes et supprimer les départements. Transformer les recettes fiscales pré-affectées en dotations budgétaires.
- Ajuster rapidement les paramètres du système de retraite afin de limiter les dépenses à court / moyen terme. Mettre fin aux régimes spéciaux de retraite. Modifier le système actuel de pension de réversion en offrant la possibilité d'opter pour les pensions de réversion, dont le coût serait individualisé et intégré dans le montant des cotisations ou de la pension.
- Rationaliser les soins hospitaliers, notamment en recourant davantage aux traitements ambulatoires. Réduire les dépenses de médicaments en ne remboursant que le prix des génériques, et en continuant à mettre l'accent sur les produits dont le bénéfice thérapeutique est incontesté.

Améliorer l'efficience et l'équité du système de prélèvements et de transferts

- Réduire la complexité et accroître la stabilité du système de prélèvements et de transferts. Élargir les bases d'imposition.
- Renforcer la neutralité de la fiscalité du capital entre les différentes catégories d'actifs, en particulier en mettant fin au traitement fiscal préférentiel de certains revenus de placements. Simplifier l'imposition des dividends.
- Mettre en œuvre un régime universel de retraite par points ou en comptes notionnels.
- Simplifier de façon importante l'ensemble des prestations sociales. Fusionner le RSA activité et la Prime pour l'emploi (PPE).
- Supprimer les spécificités des régimes d'indemnisation du chômage qui s'appliquent aux seniors. Supprimer graduellement les indemnités de chômage de longue durée (ASS, AER) en les remplaçant par le RSA. Introduire une certaine dégressivité des allocations durant la période de chômage. Renforcer le lien entre indemnisation, recherche d'emploi et participation à des mesures d'activation plus efficaces.

Améliorer la situation économique des jeunes

- Étendre le RSA aux jeunes adultes ayant terminé leurs études selon un barème progressif en fonction de l'âge, à la condition expresse de mettre en œuvre une stratégie d'activation efficace comprenant une formation ou des démarches actives de recherche d'emploi. Indexer le salaire minimum en fonction de l'âge selon un taux de progression similaire à celui retenu pour ce RSA jeunes.
- Limiter le nombre de dispositifs d'accompagnement des jeunes vers l'emploi, faire remonter au niveau régional le pilotage des missions locales, et regrouper les missions d'orientation au niveau régional.

© OCDE 2013

- Réaffecter une partie des dépenses d'éducation vers le primaire, et vers la scolarisation dès deux ans pour les enfants de milieux défavorisés. Développer l'autonomie des écoles primaires et de leurs directeurs.
- Consacrer les dépenses publiques supplémentaires allouées à l'éducation à rendre l'éducation prioritaire réellement prioritaire. Privilégier le renforcement de la qualité du corps enseignant et de l'efficacité des équipes de direction dans les écoles des quartiers défavorisés.
- Réallouer les moyens publics des grandes écoles vers les universités. Accroître l'autonomie des universités en termes de gestion, de sélection et de frais d'inscription. Mettre en place un système de prêts étudiants à remboursement subordonné aux revenus futurs et ajuster les bourses afin d'assurer un accès équitable.

© OCDE 2013

Évaluation et recommandations

L'interconnexion entre l'économie française et celle de la zone euro est forte. Si la France a relativement bien traversé la crise, elle n'échappe pas aux difficultés profondes qui traversent la zone euro. Sous la pression des marchés financiers, les autorités ont gagné en crédibilité dans la gestion des finances publiques et la discipline budgétaire est récompensée par un faible coût de financement des emprunts d'État. Alors que la décision de poursuivre la réduction du déficit s'est imposée compte tenu du niveau et de l'accroissement de la dette, elle pèse à court terme sur la croissance et accentue les problèmes sociaux.

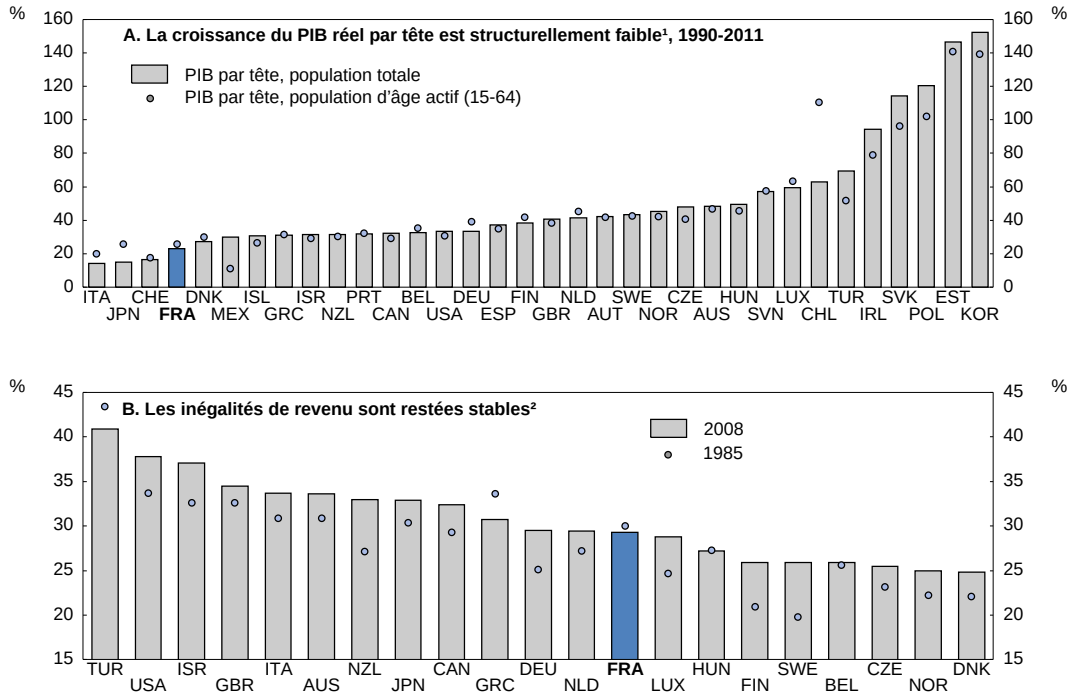
Malgré de nombreux atouts (endettement privé relativement faible par rapport à d'autres pays de l'OCDE, pratiques d'octroi de crédit plutôt prudentes, taux d'épargne des ménages élevé, démographie dynamique), l'économie reste caractérisée par des déséquilibres importants des comptes publics et de la balance commerciale, et un chômage élevé. Ses faiblesses structurelles touchent de nombreux domaines, dépassant largement les difficultés rencontrées dans l'industrie : la France est un des pays de l'OCDE ayant enregistré la progression la plus faible du PIB réel par habitant depuis plus de 20 ans, même si c'est aussi l'un des rares dans lesquels les inégalités de revenu n'ont pas augmenté (graphique 1). L'amélioration des perspectives économiques est fortement conditionnée à la réduction des dépenses publiques inefficaces et à la mise en œuvre de réformes cruciales axées sur la réduction du chômage structurel et le redressement de la compétitivité des entreprises. L'adoption récente par le gouvernement du *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi* et l'accord entre partenaires sociaux sur le marché du travail envoient des signaux encourageants. Les autorités prévoient notamment de réformer le système de retraite, l'indemnisation du chômage, la formation professionnelle et l'éducation. Le calendrier politique offre une occasion unique de poursuivre une stratégie ambitieuse de réformes à moyen terme.

A court terme, la croissance resterait faible et le chômage croîtrait davantage

Affaiblie par les difficultés persistantes de la zone euro et le resserrement budgétaire, l'activité stagne depuis fin 2011. Le PIB réel était fin 2012 légèrement inférieur à son niveau de 2007 (soit une baisse d'environ 3 % par habitant), ce qui place la France dans une situation intermédiaire parmi les pays de l'OCDE (graphique 2). La progression du chômage a repris à un rythme régulier et, alors que les jeunes ont été particulièrement affectés en 2008-09, elle touche désormais l'ensemble des classes d'âge de façon similaire (panneau B) (graphique 3).

© OCDE 2013

Graphique 1. **Faible croissance du PIB par habitant mais stabilité des inégalités de revenu à long terme**

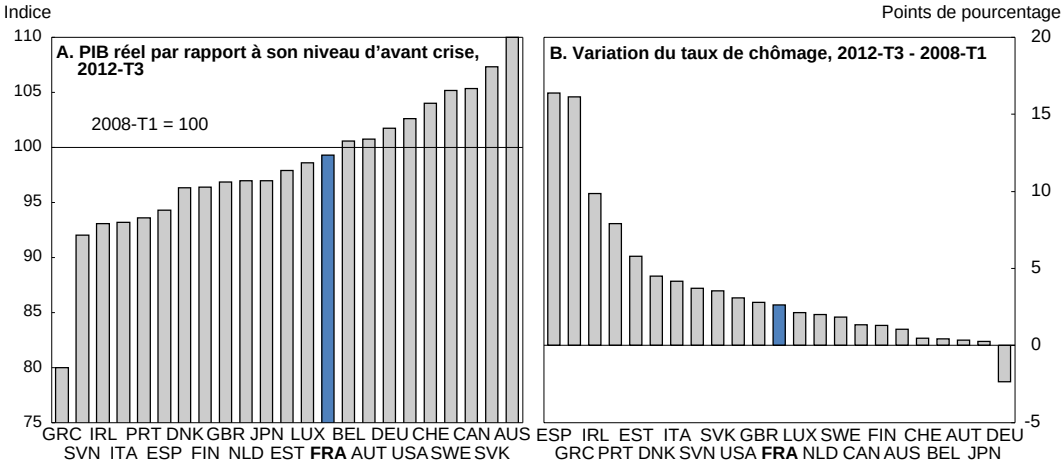


1. PPA 2005.
2. Indice de Gini, après impôts et transferts

Source: OCDE, bases de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 92, et sur la distribution des revenus et la pauvreté.

Comment lire ce graphique : Panneau A – En France par exemple, le PIB réel rapporté à l'ensemble de la population s'est accru de 23.1% entre 1990 et 2011 et de 25.8% rapporté à la population d'âge actif (15-64 ans). Panneau B – L'indice de Gini est ici calculé à partir des revenus des ménages après impôts et transferts par unité de consommation. Il s'agit d'un indicateur d'inégalités variant de 0% lorsque tout le monde a le même revenu à 100% lorsqu'un seul ménage capte l'intégralité des revenus.

Graphique 2. **La France se trouve dans une situation intermédiaire en termes d'impact de la crise**

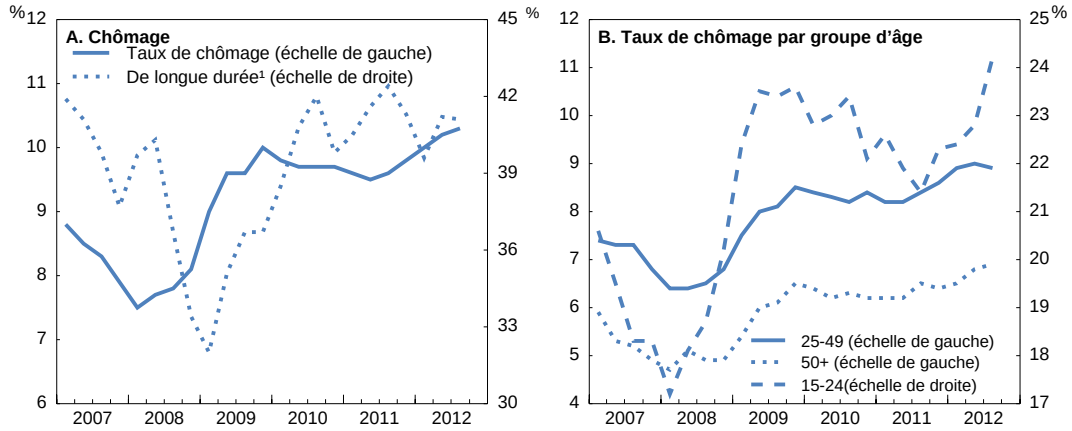


Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 92.

Comment lire ce graphique : Panneau A – La différence entre la valeur de l'indice et la valeur de référence (100) mesure l'évolution du PIB réel en pourcentage entre le premier trimestre 2008 et le troisième trimestre 2012.

© OCDE 2013

Graphique 3. **Le chômage s'accroît**



1. Chômage de longue durée (12 mois ou plus) en pourcentage du chômage total.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 92 ; INSEE.

D'après la loi de programmation budgétaire pluriannuelle, établie sur des hypothèses de croissance optimistes de respectivement 0.8 % et 2 % en 2013 et 2014, le déficit public reviendrait à 3 % du PIB en 2013 et 2.2 % en 2014 ; le déficit structurel (tel qu'estimé par l'OCDE) serait proche de zéro fin 2014. La réduction cumulée correspondante de 2.6 points de PIB du déficit structurel, intégrée dans les projections ci-dessous (tableau 1), est ambitieuse dans les circonstances actuelles.

Dans ce contexte, même si la confiance s'améliore au niveau international depuis quelques mois, le PIB réel ne progresserait que lentement, de 0.1 % en 2013 et 1.3 % en 2014 selon les projections de l'OCDE. L'investissement résidentiel devrait reculer en 2013 tandis que la faiblesse des marges des entreprises et leur endettement élevé pourraient limiter la reprise de leur investissement. Le taux de chômage continuerait d'augmenter avant de se stabiliser à 11¼ pour cent fin 2013. L'importante sous-utilisation des ressources productives devrait ramener l'inflation à moins de 1.5 pour cent. Avec une croissance plus faible que celle prévue par le gouvernement et des conditions favorables de financement de la dette, il convient de laisser les stabilisateurs automatiques jouer à plein au prix de déficits publics plus élevés qu'envisagés ; ils s'établiraient alors à 3.5 % du PIB en 2013 et à 3.0 % en 2014. Il faut toutefois rester vigilant quant aux répercussions que pourrait avoir le dérapage du déficit cyclique sur la crédibilité de la politique budgétaire. La poursuite en parallèle de réformes visant l'accroissement du potentiel productif à moyen terme permettrait d'en minimiser les risques.

De nombreuses incertitudes continuent de peser sur la zone euro. Compte tenu de l'épargne abondante des ménages, la France est bien positionnée pour bénéficier d'une amélioration de la confiance par le biais d'effets ricardiens atténuant l'impact de l'assainissement budgétaire sur l'activité. *A contrario*, le fait de viser le déficit public total (plutôt que structurel) pourrait avoir des effets néfastes sur l'activité à court terme en aggravant l'impact d'un fléchissement plus prononcé de la croissance, en particulier si des réformes structurelles insuffisantes jetaient le doute sur la capacité de la France à réduire ses déséquilibres.

Le secteur de la construction est particulièrement touché (graphique 4, panneau A). La faible demande de crédit a entraîné depuis fin 2011 un brusque recul de la distribution de nouveaux prêts immobiliers. Les prix immobiliers ont légèrement baissé depuis leur pic atteint mi-2011, et devraient poursuivre leur repli ; l'augmentation du risque de patrimoine négatif (*negative equity*) au cours des dix dernières années (COREFRIS, 2011) pourrait

© OCDE 2013

contribuer à gripper le marché en cas de retournement. Cependant, la qualité des prêts immobiliers est relativement bonne (panneau B) dans la mesure où les politiques d'octroi de crédit par les banques sont prudentes et assises sur la solvabilité personnelle des emprunteurs. Elle pourrait toutefois se dégrader sensiblement avec la hausse prolongée du chômage qui touche de nouvelles franges de la population, d'autant que le taux d'effort financier a crû jusqu'en 2011.

Tableau 1. **Évolutions et prévisions macroéconomiques récentes**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Prix courant en milliards EUR					
		Pourcentage en variation de volume				
PIB	1 886.1	1.6	1.7	-0.0	0.1	1.3
Consommation privée	1 095.7	1.5	0.3	0.0	0.5	0.7
Consommation publique	467.3	1.7	0.2	1.4	1.2	0.8
Formation brute de capital fixe	367.6	1.0	3.5	0.0	-1.1	2.9
Secteur public	64.4	-8.2	-1.8	0.2	-1.0	0.3
Secteur privé : résidentiel	104.1	-0.2	3.1	0.7	-1.6	0.9
Secteur privé : autres	199.2	4.6	5.3	-0.4	-0.9	4.5
Variation des stocks[1]	-10.7	0.0	0.8	-1.1	-0.4	0.0
Demande intérieure totale	1 920.4	1.5	1.7	-0.7	-0.1	1.2
Exportations de biens et services	441.0	9.2	5.5	2.3	2.0	6.0
Importations de biens et services	475.3	8.4	5.2	-0.3	1.5	5.4
Exportations nettes[1]	-342	0.0	-0.0	0.7	0.1	0.1
Pour mémoire :						
Taux de chômage national		9.7	9.6	10.3	11.0	11.2
Rémunération totale des salariés		2.3	3.4	2.1	1.6	1.6
Indice des prix à la consommation harmonisé		1.7	2.3	2.2	1.3	1.2
IPCH sous-jacent		1.0	1.1	1.5	1.0	1.0
Taux d'épargne brut des ménages[2]		12.6	12.9	12.9	12.4	12.4
Dette publique, définition de Maastricht[3]		82.4	86.0	91.3	94.5	96.1
Solde financier des administrations publiques[3]		-7.1	-5.2	-4.5	-3.5	-3.0
Solde financier corrigé des variations cycliques[3]		-5.9	-4.2	-3.0	-1.2	-0.4
Balance des opérations courantes[3]		-1.6	-2.0	-2.4	-1.7	-1.7
Balance commerciale nette[3]		-2.2	-2.8	-2.2	-1.9	-1.9

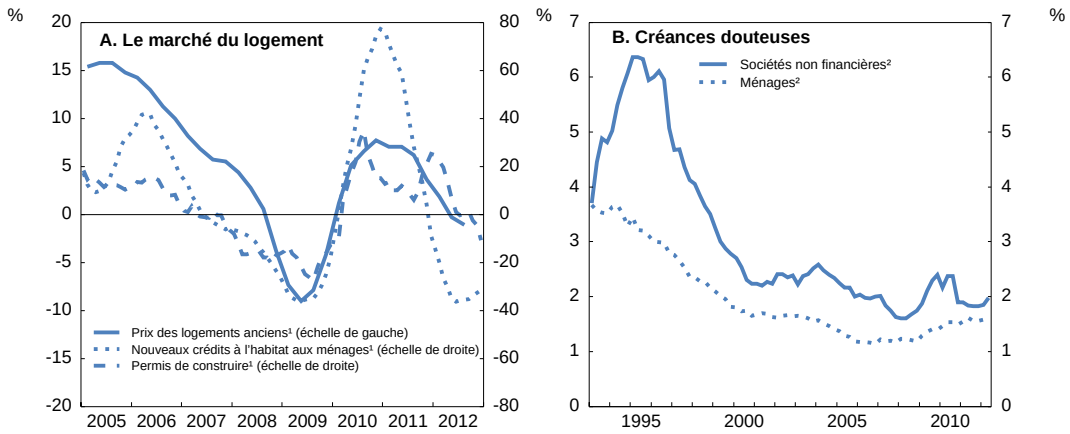
Note : Les comptes nationaux sont basés sur des indices chaînés.

1. Contributions aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente).
2. En pourcentage du revenu disponible.
3. En pourcentage du PIB.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 92 avec des mises à jour.

© OCDE 2013

Graphique 4. **Le secteur immobilier est affaibli mais les taux de défaut restent faibles**



1. Taux de croissance en glissement annuel ; moyenne mobile sur 6 mois pour les permis de construire.
2. En pourcentage de l'encours total par secteur.

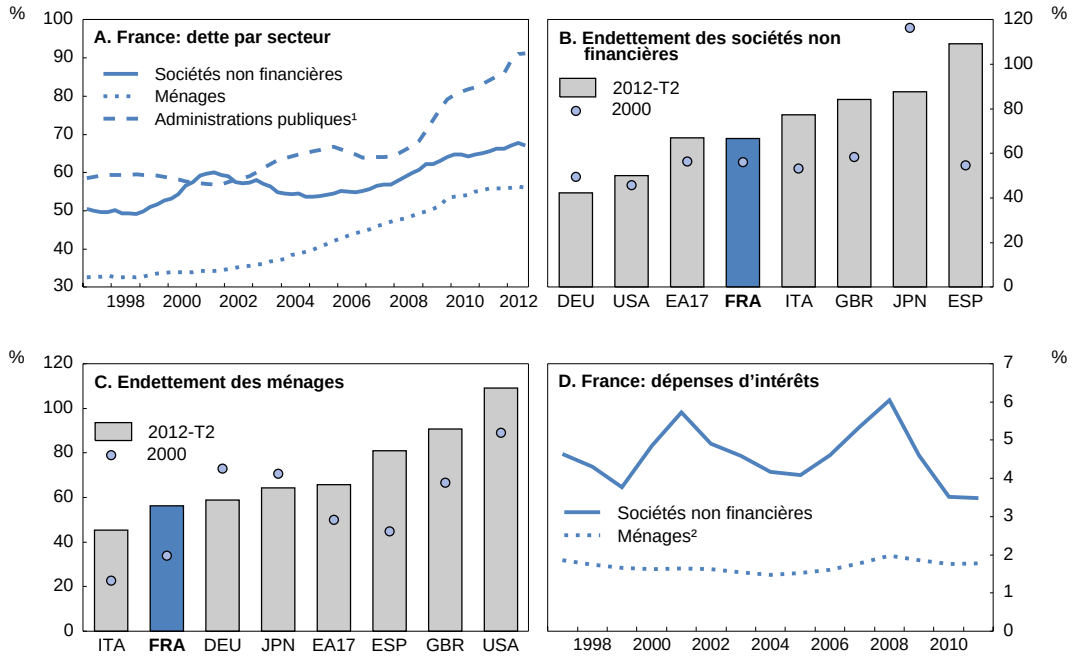
Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 92 ; INSEE ; Banque de France.

L'endettement des différents secteurs de l'économie a fortement augmenté au cours de la dernière décennie (graphique 5, panneau A). Néanmoins, la France reste en comparaison internationale dans une position relativement favorable concernant l'endettement privé (panneaux B et C). La baisse des taux d'intérêt a favorisé cette évolution tout en garantissant une relative stabilité des charges d'intérêt (panneau D). Une remontée des taux de financement pèserait certes sur l'investissement privé mais peu sur la capacité des ménages à rembourser leurs emprunts car ils se financent essentiellement à taux fixe. Elle pèserait sur la demande de nouveaux crédits, pouvant conduire à une baisse des taux d'endettement. Cependant, une remontée des taux pourrait dégrader le bilan des banques compte tenu de leur activité de transformation.

© OCDE 2013

Graphique 5. **L'endettement des agents privés s'est accru fortement à partir d'un faible niveau**

En pourcentage du PIB



1. Définition de Maastricht.
2. Intérêts versés par les ménages, hors entrepreneurs individuels et hors correction pour les SIFIM (Services d'intermédiation financière indirectement mesurés).

Source : INSEE ; BCE et banques centrales nationales.

Les banques françaises ont plutôt bien résisté mais présentent certaines vulnérabilités

Les banques françaises ont été particulièrement affectées par le net repli des créances transnationales en 2011. Bien qu'en net recul jusqu'en 2011, leur exposition aux dettes des pays d'Europe du Sud, et notamment l'Italie, reste importante (tableau 2). La gestion des plans de restructuration de Dexia et la quasi-faillite du Crédit immobilier de France (CIF) ont constitué les principales difficultés d'un secteur bancaire qui a par ailleurs relativement bien résisté à la crise. Au total l'État français a octroyé environ 4 points de PIB de garantie à des organismes financiers privés. Depuis fin 2007, les cinq principales banques françaises, qui détiennent environ 80 % de l'ensemble des actifs bancaires, ont renforcé substantiellement leurs fonds propres (graphique 6, panneau A). Mi-2012, elles respectaient largement l'objectif de 9 % (norme Bâle 2.5) pour le ratio « Core Tier 1 » (relativement aux actifs pondérés par les risques) fixé par l'Autorité bancaire européenne (ABE), et ont bénéficié de l'accalmie des tensions dans la zone euro (panneau B). Elles envisagent d'atteindre les objectifs de ratios de fonds propres selon la définition stricte de Bâle III, compris entre 9 et 10 %, dès fin 2013. Une faiblesse évidente de cette pondération des risques, définie au niveau international, est d'accorder un poids nul aux dettes souveraines et notamment à celles émises par des pays de la zone euro en proie à de fortes tensions.

© OCDE 2013

Tableau 2. **Créances des banques vis-à-vis d'une sélection de pays périphériques de l'UE**

A. Exposition envers les pays périphériques de l'UE selon la nationalité des banques[1] (fin 2012-T3, en pourcentage du PIB)

Exposition envers :	Type d'exposition	Nationalité des banques						
		FRA	DEU	ESP	ITA	GBR	JPN	USA
Total	Créances totales	19.4	10.9	8.3	1.8	10.9	1.4	0.9
	Secteur public	2.8	2.3	1.3	0.3	0.5	0.6	0.1
	Banques	2.5	2.5	0.6	0.4	1.2	0.1	0.3
	Privé non bancaire	14.1	6.1	6.4	1.1	9.2	0.7	0.5
Grèce	Créances totales	1.2	0.2	0.1	0.0	0.2	0.0	0.0
Irlande	Créances totales	1.1	2.5	0.5	0.5	4.9	0.4	0.3
Portugal	Créances totales	0.7	0.7	5.5	0.1	0.7	0.0	0.0
Espagne	Créances totales	4.1	3.7	-	1.1	3.2	0.4	0.3
Italie	Créances totales	12.4	3.8	2.3	-	1.9	0.6	0.3

B. Créances totales des banques françaises vis-à-vis des pays périphériques de l'UE (en pourcentage du PIB)

	Fin 2007	Fin 2009	Fin 2011	2012-T3
Grèce	2.3	2.8	1.6	1.2
Irlande	3.4	1.9	1.0	1.1
Portugal	1.2	1.6	0.8	0.7
Espagne	6.8	7.5	4.2	4.1
Italie	17.3	18.1	12.3	12.4
Total	31.0	32.0	20.0	19.4

1. Les expositions des banques à leur propre pays respectifs ne sont pas incluses.

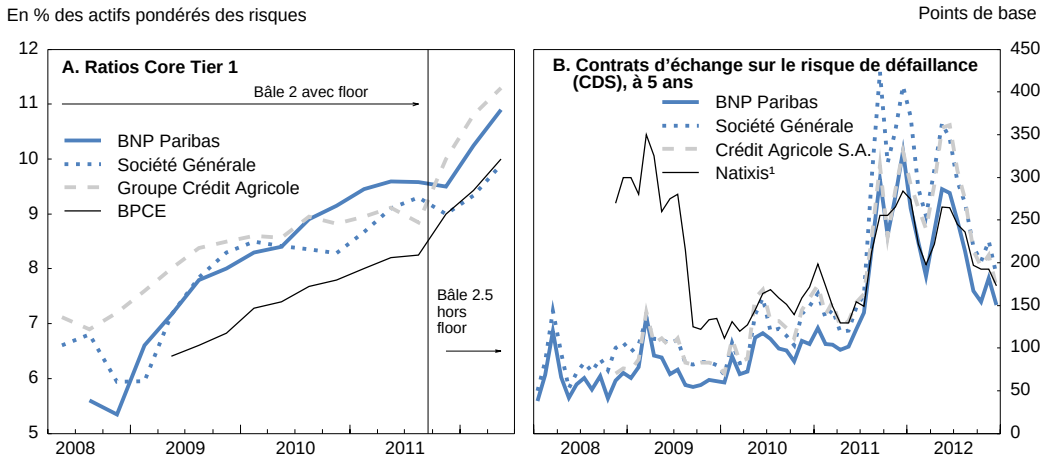
Source : BRI.

Comment lire ce tableau : Les banques italiennes, par exemple, détenaient au troisième trimestre 2012 des créances sur l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal représentant 1.8 % du PIB italien dont 1.1 % pour l'Espagne.

Les banques françaises sont très implantées internationalement et ont en moyenne une taille de bilan plus élevée qu'ailleurs en Europe, même si l'expansion des bilans bancaires a été une tendance générale dans les années 2000 (graphique 7). Le ratio de levier moyen, mesurant l'ensemble des actifs non pondérés par les risques rapporté aux fonds propres « Core Tier 1 », est plus élevé que dans les autres pays européens à l'exception de la Grèce (OCDE, 2012a). Or, cet indicateur semble constituer un meilleur instrument de prévision des risques de défaillance que le ratio de capital pondéré par le risque (Blundell-Wignall et al., 2010 ; Haldane et Madouros, 2012). Ce type d'analyses connaît cependant une limite inévitable (« loi de Goodhart ») : les différents ratios dépendent de la réglementation en place (biais d'endogénéité) et les propriétés statistiques mises en évidence peuvent être affaiblies par un changement réglementaire.

© OCDE 2013

Graphique 6. **La capitalisation des banques françaises s'est accrue et les tensions ont diminué**

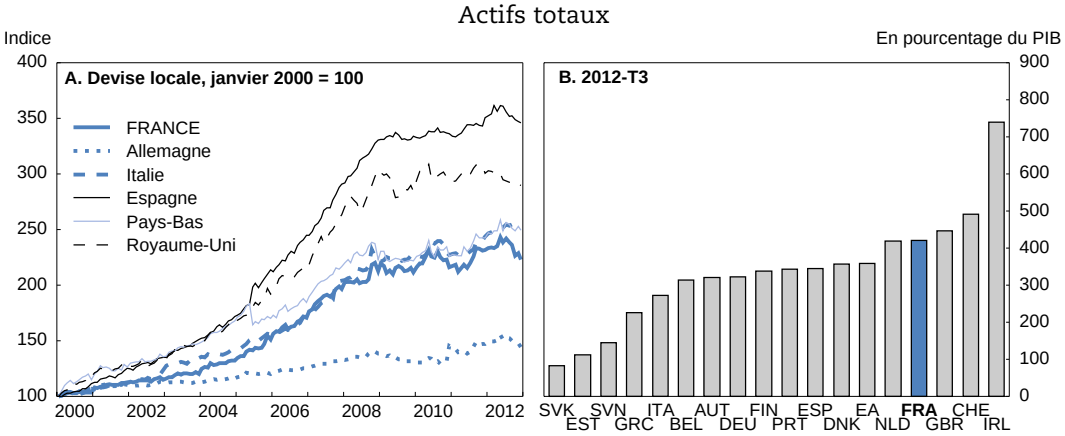


1. Banque de financement et d'investissement du Groupe BPCE.

Source : Base de données Datastream et communications aux autorités financières.

Comment lire ce graphique : Panneau A – Le ratio rapporte au numérateur les fonds propres et au dénominateur les actifs pondérés du risque. Les fonds propres retenus ici sont les fonds propres durs (Core TIer 1, essentiellement le capital apporté par les actionnaires) selon les règles en vigueur au comité de Bâle. Le principe de la pondération des actifs vise à donner un poids plus important aux actifs risqués. Panneau B – Le CDS est un contrat d'assurance contre le risque de défaillance. Lorsqu'il vaut 100 points de base pour une entité donnée, cela signifie qu'il faut débourser EUR 10 000 par an pour assurer un montant de sa dette d'EUR 1 million.

Graphique 7. **La taille du bilan des institutions monétaires et financières est élevée en France**



Source : BCE et banques centrales nationales.

Comment lire ce graphique : Lorsque l'indicateur vaut 300, cela signifie que les actifs totaux des banques d'un pays donné en % du PIB de ce pays ont triplé entre janvier 2000 et septembre 2012.

En outre, en France plus qu'ailleurs, les banques restent très dépendantes du financement sur les marchés financiers ; refinancer le montant élevé de leurs dettes arrivant à maturité en 2013 et 2014 (soit EUR 131 milliards) pourrait être difficile (FMI, 2012). Au total, des poches de vulnérabilité subsistent en particulier concernant le risque de liquidité (FMI, 2012). L'importance des fonds communs de placement et de l'épargne défiscalisée concurrencent les dépôts bancaires (Artus, 2012). En incluant l'épargne bilancielle, plus des deux tiers du patrimoine financier des ménages (représentant au total

© OCDE 2013

environ 150 % du PIB) bénéficient de mesures de défiscalisation, lucratives pour les groupes financiers mais faussant fortement l'allocation du capital en plus de leurs coûts pour les finances publiques. Ces dispositifs encouragent un comportement averse au risque dans les choix d'investissement des ménages, ce qui nuit au financement de l'entrepreneuriat. Cependant, la principale source de préoccupation reste probablement liée à la forte intrication des risques bancaires et souverains et à la possibilité d'une dégradation prolongée de l'environnement macroéconomique dans la zone euro.

Selon l'évaluation en profondeur du système financier français conduite récemment par le FMI (FMI, 2012), la supervision est de haut niveau. Le FMI relève cependant que, tout en favorisant l'échange d'informations, la présence sans droit de vote d'un représentant du Trésor aux Collèges des autorités de supervision pourrait représenter un conflit d'intérêt et nuire à l'indépendance *de jure* des autorités de supervision. De plus, la France est en retard par rapport à de nombreux pays en termes de publication de données détaillées et comparables entre institutions financières.

Le gouvernement a proposé une réforme bancaire dont l'un des objectifs vise à séparer, à partir de 2015, les activités sans lien avec le service au client de celles qui financent « utilement » l'économie. Cet aspect de la réforme serait d'une ampleur limitée afin de préserver l'essentiel du modèle de banque universelle, qui selon les autorités et le FMI a fait la preuve de sa résilience. En conséquence, son coût pour les banques françaises sera lui-aussi limité. La réforme vise d'une part à interdire les activités les plus spéculatives, comme les transactions à haute fréquence et la spéculation sur les matières premières agricoles, et à séparer les activités de négociation pour compte propre sans lien avec le service au client. En revanche, en retrait relativement au rapport Liikanen, la réforme ne prévoit pas d'obliger les banques à isoler les activités de tenue de marché fortement imbriquées avec la négociation pour compte propre mais qui sont aussi partie intégrante des services à la clientèle et de la gestion de la dette publique. L'étanchéité de la séparation est un enjeu important.

Le projet de loi comprend aussi un volet bienvenu sur la résolution des crises bancaires. La gestion des faillites avait été identifiée comme le point faible de la réglementation prudentielle en France (Ahrend et al., 2009), et l'absence de dispositif de résolution des faillites a compliqué la gestion du cas du CIF. Considérant qu'il s'agit d'un élément-clé pour rétablir la confiance dans la zone euro, le gouvernement soutient fortement dans les discussions européennes le projet d'union bancaire dans ses trois volets de surveillance intégrée, de mutualisation de la résolution des crises bancaires et de garantie des dépôts. Le projet de loi français prévoit le renforcement des pouvoirs de l'Autorité de contrôle prudentiel (la révocation des dirigeants, la nomination d'un administrateur provisoire, le transfert d'actifs à d'autres banques en cas de problèmes graves et la possibilité d'imputer les pertes sur les actionnaires et les créanciers juniors) et l'instauration d'une « solidarité financière » entre banques par la mobilisation du Fonds de garantie des dépôts qui devient le fonds de résolution français (Michel, 2012). Enfin, le projet de loi souhaite renforcer également la surveillance macro-prudentielle en confiant des pouvoirs juridiquement contraignants (notamment la fixation de coussins en capital supplémentaires contra-cycliques) à l'Autorité de contrôle prudentiel.

Encadré 1. **Recommandations pour améliorer le système financier**

- Continuer à encourager les banques à renforcer leurs fonds propres.
- Supprimer progressivement les nombreuses niches inefficientes sur la fiscalité de l'épargne (voir aussi l'encadré 4).
- Améliorer la transparence en publiant des données facilement accessibles et comparables entre instituions financières.

La réduction du poids des dépenses publiques doit être résolument engagée

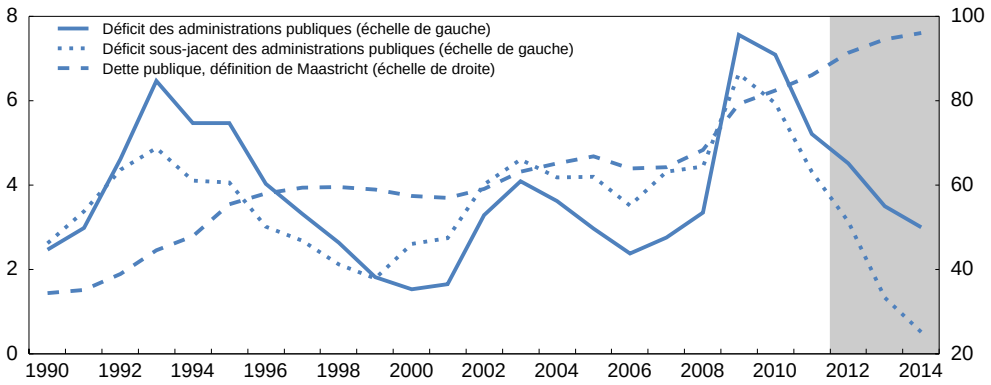
Depuis la fin des années 1970, le budget des administrations publiques a toujours été déficitaire, entraînant une augmentation tendancielle du ratio de la dette publique au PIB (graphique 8). La principale source du déséquilibre budgétaire a été la forte hausse des dépenses publiques, et principalement celles de retraites et de soins de santé (graphique 9). En 2011, la France avait le deuxième ratio de dépenses publiques le plus élevé parmi les pays de l'OCDE. La part de l'emploi public dans l'emploi total atteignait 23 %, un ratio plus élevé que dans les autres pays de l'OCDE à l'exception des pays Nordiques. La forte pression fiscale qui en résulte comporte des éléments distorsifs qui pèsent lourdement sur l'économie. L'assainissement des finances publiques doit donc, sans nuire à l'équité, passer par une baisse du ratio de dépenses permettant à moyen terme de réduire les prélèvements, condition essentielle pour améliorer la compétitivité des entreprises.

La réalisation des objectifs budgétaires au cours des trois dernières années a renforcé la crédibilité de la France, ainsi que l'illustre la faiblesse des taux d'intérêt des emprunts d'Etat. D'après la loi de programmation budgétaire pluriannuelle 2012-17, le déficit devrait être ramené à 3 % du PIB en 2013 et 2.2 % en 2014, avant de s'établir à 0.3 % en 2017. Selon les projections de l'OCDE, le ratio dette publique/PIB (définition de Maastricht) sera passé de 57 % en 2001 à 91 % en 2012, avant d'atteindre un niveau proche de 96 % en 2014 (graphique 8). Réduire nettement ce ratio d'endettement est essentiel pour assurer la stabilité macroéconomique et favoriser la croissance de long terme (Égert, 2012).

La stratégie du gouvernement consiste à combiner des hausses d'impôt concentrées sur 2012-2013, qui ciblent principalement les grandes entreprises et les ménages aisés de façon à minimiser leur impact sur l'activité, et un effort en dépenses montant en puissance à moyen terme. D'après la loi de programmation budgétaire pluriannuelle 2012-17 ajustée pour tenir compte du *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi* (voir ci-après), le ratio de recettes fiscales rapportées au PIB passerait de 44.9 % en 2012 à 46.3 % en 2013 et commencerait à diminuer en 2015. Le ratio de dépenses publiques serait stabilisé en 2013 au même niveau qu'en 2011 et 2012, soit 56.3 %. Il diminuerait ensuite progressivement pour s'établir à 53.1 % en 2017. Toutefois, les mesures précises de réduction des dépenses ne sont pas encore arrêtées.

Graphique 8. **Déficit et dette publics, 1990-2014**

En pourcentage du PIB

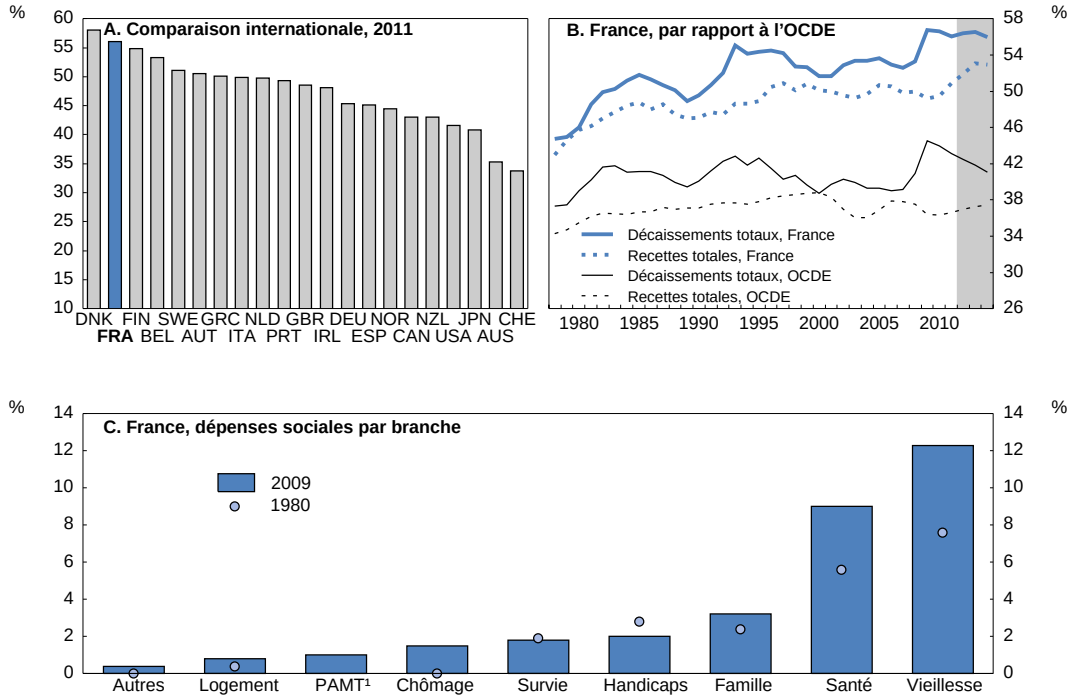


Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE,* n° 92.

Comment lire ce graphique : Le solde financier sous-jacent des administrations publiques désigne le solde financier des administrations publiques net de l'effet des variations cycliques, dû notamment aux stabilisateurs automatiques. Le solde sous-jacent représente en principe l'incidence des politiques budgétaires discrétionnaires. Par exemple, une augmentation d'un point de pourcentage du déficit sous-jacent correspond à un assouplissement budgétaire discrétionnaire d'un point de PIB.

© OCDE 2013

Graphique 9. **Dépenses des administrations publiques en pourcentage du PIB en France et dans d'autres pays de l'OCDE**



1. Politiques actives du marché du travail.

Source : OCDE, Bases de données des Statistiques des dépenses sociales et des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 92.

Cette approche se justifie par l'ampleur des multiplicateurs respectifs des recettes et des dépenses. D'après les estimations économétriques, les multiplicateurs de dépenses sont en moyenne plus élevés à court terme que les multiplicateurs de recettes (tableau 3). Des hausses d'impôts peuvent aussi présenter l'avantage à court terme, relativement aux baisses des dépenses, de susciter de moindres résistances sociales à même de perturber les marchés de capitaux. Mais, à moyen terme, les réductions de dépenses sont jugées moins préjudiciables à la croissance que les hausses d'impôts, peut-être parce qu'elles traduisent un engagement plus fort et durable (Alesina et al., 2012 ; Molnár, 2012). Compte tenu des niveaux déjà élevés des prélèvements en France, faire reposer une part importante de l'assainissement des finances publiques sur les hausses d'impôts est donc risqué à moyen terme.

Il est possible de réduire sensiblement les dépenses publiques. Premièrement, les dépenses de retraite sont parmi les plus élevées de la zone de l'OCDE (graphique 10). La trajectoire prévue du déficit du système de retraite nécessite de prendre rapidement des décisions difficiles afin de limiter les dépenses à court/moyen terme. De plus, le taux réduit de la contribution sociale généralisée (CSG) et l'exemption des cotisations d'assurance maladie dont bénéficient les retraités sur leurs pensions devraient être supprimés, ainsi que leur traitement fiscal favorable au regard des impôts locaux et des plus-values immobilières, même si cela peut nécessiter de relever le minimum vieillesse. Des économies peuvent aussi être réalisées dans le régime des salariés des entreprises publiques, dont les retraites sont plus élevées que celles du secteur privé. Concernant le régime des fonctionnaires, les règles de calculs des pensions sont tellement différentes de celles qui s'appliquent au secteur privé qu'il est difficile d'avoir une appréciation d'ensemble sur le niveau de générosité relative. Même si le niveau des pensions peut être vu comme partie intégrante de la rémunération globale, les régimes spéciaux (y compris celui des fonctionnaires) non seulement rendent l'ensemble du système de retraite opaque

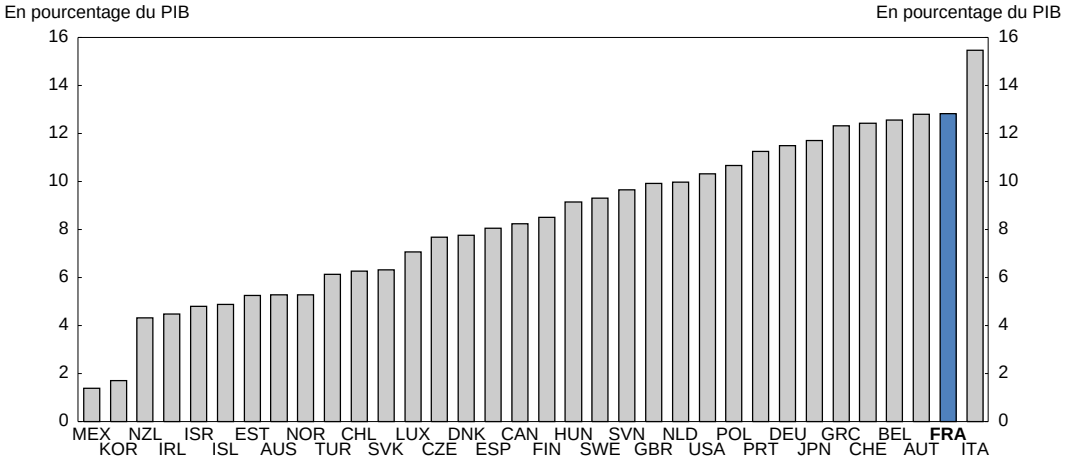
© OCDE 2013

et sans doute peu équitable, mais ils freinent aussi la mobilité entre secteurs soumis à des régimes différents et compliquent l'ouverture à la concurrence des entreprises publiques.

Tableau 3. **Estimations des multiplicateurs budgétaires de court terme pour la France**

Biau et Girard (2005)	Le multiplicateur fiscal est de -0.1, tandis que le multiplicateur des dépenses s'établit à 1.4.
OCDE (2010a)	Les multiplicateurs à court terme de l'investissement public, de la consommation publique et des transferts publics aux ménages s'établissent respectivement à 1.0, 0.8 et 0.6. Les multiplicateurs à court terme des impôts indirects et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont de -0.3 et -0.6.
Créel *et al.* (2011)	Les multiplicateurs sont proches de 1.0 tant pour les coupes dans les dépenses que pour les hausses d'impôts, mais légèrement supérieurs en phase de repli de l'activité économique.
Barrell *et al.* (2012)	Les multiplicateurs de la consommation publique et des transferts publics aux ménages sont de 0.7 et 0.3, tandis que les multiplicateurs des impôts indirects et des impôts directs s'établissent à -0.3 et -0.1.
Batini *et al.* (2012)	Les multiplicateurs fiscaux sont proches de zéro, voire positifs, à un horizon d'un an. Le multiplicateur des dépenses est de l'ordre de 2 pendant les récessions.

Graphique 10. **Dépenses de retraite des régimes publics et privés**



Source : OCDE (2011), Panorama des pensions 2011.

En outre, le régime de pensions de réversion semble généreux car le niveau de pension ne prend pas en compte au niveau individuel le coût d'une telle assurance décès, induisant une redistribution en faveur des couples mariés, en particulier ceux susceptibles de bénéficier d'une retraite élevée. Les salariés devraient pouvoir opter, comme en Suède par exemple, pour une pension au conjoint survivant en contrepartie d'une cotisation supplémentaire (ou d'une pension moindre). Il est également possible de réaliser davantage d'économies en supprimant les dispositifs implicites de retraite anticipée et en réformant l'indemnisation du chômage (cf. infra).

© OCDE 2013

Qu'il s'agisse de dispositifs existants ou proposés, les postes de dépenses publiques, à tous les niveaux de l'administration, devraient faire l'objet d'une analyse d'efficience approfondie en vue d'éliminer progressivement ou de renoncer à ceux qui s'avèrent inefficaces, mal ciblés ou pouvant créer des distorsions peu justifiables. Par exemple, les coûts de collecte des impôts mesurés en pourcentage des recettes recouvrées sont trois fois plus importants qu'en moyenne dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2011a). Une amélioration de l'efficience de la collecte des impôts conjuguée à une simplification d'un code des impôts complexe et changeant fréquemment pourrait permettre de réaliser des économies de l'ordre de 0.3 point de PIB. Les aides à des secteurs spécifiques, aux PME et aux associations entre autres devraient faire l'objet d'un réexamen particulièrement attentif. Par ailleurs, le système de formation professionnelle des adultes, qui absorbe 1.5 % du PIB, bénéficie peu à ceux qui en ont le plus besoin (les titulaires de contrats temporaires et les peu qualifiés) et délivre souvent des formations de mauvaise qualité (CESE, 2011). Ses coûts pourraient être sensiblement réduits et son efficacité nettement améliorée dans le cadre de la réforme envisagée mi-2013. Le gouvernement a lancé fin 2012 un plan de « Modernisation de l'action publique » qui vise, pour l'ensemble des administrations publiques, à identifier les réformes nécessaires au respect des objectifs budgétaires pour 2012-2017.

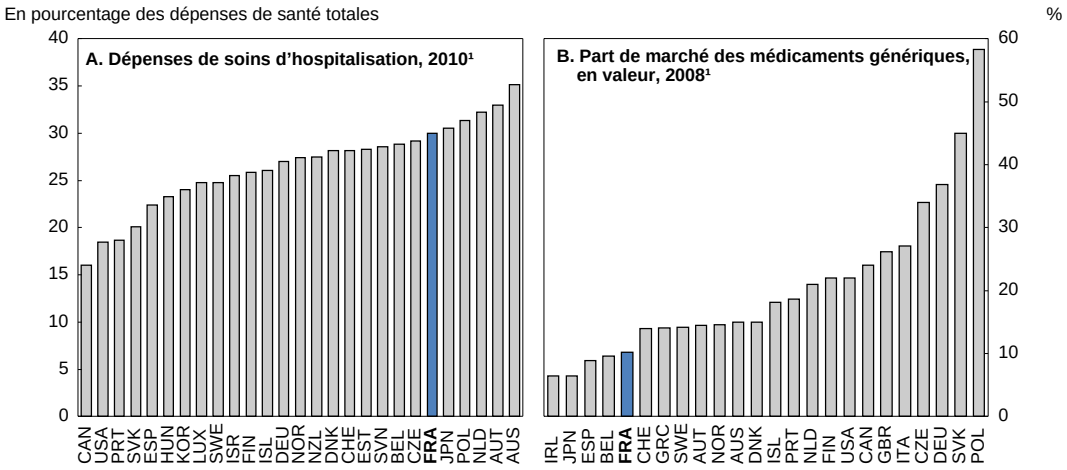
Simplifier la structure des administrations infranationales, notamment en fusionnant les plus petites des 36 700 communes et en supprimant les départements, engendrerait des économies d'échelle substantielles. En moyenne, une commune française compte environ 1 800 habitants contre 5 500 pour l'Union européenne et 55 000 au Danemark. L'intercommunalité, qui aurait dû permettre de rationaliser les dépenses entre communes, est venue dans les faits surtout ajouter un niveau supplémentaire à une organisation territoriale déjà complexe. La pression actuelle à la baisse des dotations aux communes est de nature à encourager la mutualisation des services et de dégager ainsi des économies. Spécificité française (Bach, 2012), le cumul fréquent entre un mandat national et un mandat exécutif local, que le gouvernement entend interdire en dépit de fortes résistances, représente un obstacle à la réforme profonde de l'organisation territoriale et, au-delà, au bon fonctionnement des institutions (Cahuc et Zylberberg, 2009 ; Commission Jospin en 2012). Des économies supplémentaires sont atteignables en renforçant les incitations des collectivités territoriales à mieux maîtriser leurs dépenses. Premièrement, les recettes fiscales pré-affectées de l'administration centrale (taxes d'accise et taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques notamment) devraient être transformées en transferts prédéterminés, étant donné que toute recette fiscale inattendue a tendance à être dépensée. Deuxièmement, les dotations de l'administration centrale, qui représentent environ la moitié des recettes des collectivités territoriales, pourraient être réduites lorsque les gains de productivité réalisables, déterminés sur la base d'analyses comparatives, sont importants (OCDE, 2011b).

La France étant dotée d'infrastructures de réseau et de transport bien développées, certains investissements supplémentaires ont probablement un rendement relativement faible. Certaines lignes de train à grande vitesse (TGV) ne seront sans doute jamais rentables, et des projets prestigieux, notamment la construction du nouveau siège du ministère de la Défense (Furuto, 2012), de stades et d'aéroports régionaux, risquent de représenter une charge pour les générations futures. De même, certaines dépenses d'investissement au niveau local n'auront qu'un effet négligeable sur la croissance future. Par conséquent, la rentabilité des projets d'investissement public devrait être évaluée avec soin. La nouvelle mission d'évaluation de l'ensemble des projets d'investissements publics au-delà d'un certain seuil, confiée au Commissariat général à l'investissement, est donc bienvenue.

Les dépenses publiques de santé pourraient être réduites de 1.3 point de PIB environ sans nuire à la qualité des soins, selon l'analyse transversale de l'OCDE (OCDE, 2012b). L'intensification du recours à l'ambulatoire réduirait les coûts de l'hospitalisation. De plus, la convergence des tarifs des hôpitaux et ceux des cliniques, si elle avait été poursuivie, aurait pu générer une économie de l'ordre de 0.4 % du PIB (Cour des comptes, 2011), le paiement à l'acte permettant de prendre en compte l'hétérogénéité des cas traités. Il serait possible de réduire le coût et la surconsommation de médicaments en France *i)* en réduisant de manière systématique les remboursements en cas de faible valeur

thérapeutique, *ii*) en ne remboursant que le prix des génériques qui restent insuffisamment utilisés (graphique 11), et *iii*) en relevant le ticket modérateur de façon modulée en fonction des ressources.

Graphique 11. **Les dépenses de santé peuvent être rationalisées en France**



1. Ou année la plus proche.

Source : Base de données de l'OCDE sur la santé 2012 et OCDE (2010), *Optimiser les dépenses de santé*.

Le renforcement du cadre budgétaire est bienvenu

Les règles budgétaires existantes, décrites dans la précédente *Étude* (OCDE, 2011b), ont été maintenues voire renforcées dans le budget 2013. Au niveau de l'État, les normes de croissance zéro des dépenses en valeur (hors charges d'intérêts sur la dette publique et retraites des fonctionnaires) et en volume ont été conservées pour 2013, 2014 et 2015. La gestion de l'objectif national de dépenses de l'assurance-maladie (ONDAM) s'est également améliorée ces deux dernières années, grâce à la mise en place d'un comité qui surveille l'exécution des dépenses et repère les dépassements, et au renforcement du dispositif d'alerte en cas de dérapage. Le gel des transferts de l'État aux collectivités territoriales est reconduit en 2013, et de légères réductions en valeur sont prévues à compter de 2014. Enfin, les dépenses fiscales ne seront votées que pour une durée limitée. La loi de programmation des finances publiques pour 2012 à 2017 impose également au gouvernement d'évaluer systématiquement chaque année l'efficacité de 20 % de l'ensemble des niches et d'en transmettre les résultats au Parlement. Il importe que ces évaluations soient faites par une institution indépendante.

Le cadre budgétaire général a été modifié conformément au Pacte budgétaire européen. Les budgets annuels et pluriannuels seront élaborés à partir d'une trajectoire cible de solde structurel des administrations publiques. Même si le calcul des ajustements cycliques peut être complexe, cela devrait considérablement atténuer la procyclicité de la politique budgétaire. La trajectoire de finances publiques de l'ensemble des administrations publiques sera votée par le Parlement préalablement aux budgets de l'État et de la sécurité sociale, ce qui améliorera la cohérence d'ensemble en enlevant toute pertinence aux transferts de déficit d'un secteur à un autre.

Un Haut Conseil des finances publiques a été créé en janvier 2013. Les membres de la Cour des comptes y joueront un rôle éminent, ce qui est un gage d'indépendance. Ce Haut Conseil évaluera les prévisions macroéconomiques sous-jacentes aux budgets et aux programmes de stabilité. Les gouvernements successifs ont de fait souvent eu recours à des hypothèses de croissance excessivement optimistes (OCDE, 2011b). Le Haut Conseil jugera également de la cohérence des budgets annuels avec les trajectoires pluriannuelles de solde structurel votées précédemment par le Parlement. Cette appréciation fera partie des éléments utilisés par le Conseil constitutionnel lorsqu'il se prononcera sur la sincérité du

© OCDE 2013

budget, et en cas de contradiction majeure, il pourrait invalider le projet de budget. La réussite de ce nouveau cadre institutionnel dépendra du poids qui sera accordé aux appréciations du Haut Conseil. Mais jusqu'ici, les choses évoluent dans le sens des recommandations formulées dans la précédente *Étude* (OCDE, 2011b).

Encadré 2. **Recommandations relatives à la gestion des finances publiques**

- Permettre aux stabilisateurs économiques de jouer en 2013-14.
- Effectuer une analyse systématique de l'efficience des postes de dépenses existants ou proposés, y compris les subventions publiques aux entreprises, et supprimer progressivement ou rejeter celles qui se révèlent être peu rentables, mal ciblées ou sources de distorsions.
- Ajuster rapidement les paramètres du système de retraite afin d'en limiter les dépenses à court / moyen terme. Mettre fin aux régimes spéciaux de retraite. Modifier le système actuel de pension de réversion en offrant la possibilité d'opter pour les pensions de réversion, dont le coût serait individualisé et intégré dans le montant des cotisations ou de la pension.
- Fusionner les plus petites communes et supprimer les départements. Transformer les recettes fiscales préaffectées en dotations budgétaires.
- Rationaliser les soins hospitaliers, notamment en recourant davantage aux traitements ambulatoires. Réduire les dépenses de médicaments en ne remboursant que le prix des génériques, et en continuant à mettre l'accent sur les produits dont le bénéfice thérapeutique est incontesté.
- Suivre les recommandations du nouveau Haut Conseil des finances publiques. Confier à une institution indépendante la responsabilité d'évaluer systématiquement le coût et l'efficacité des dépenses fiscales pour pouvoir supprimer celles qui sont peu efficientes.

Améliorer l'équité et l'efficience du système de prélèvements et de transferts

Les inégalités de revenu sont relativement faibles et assez stables grâce à une forte redistribution

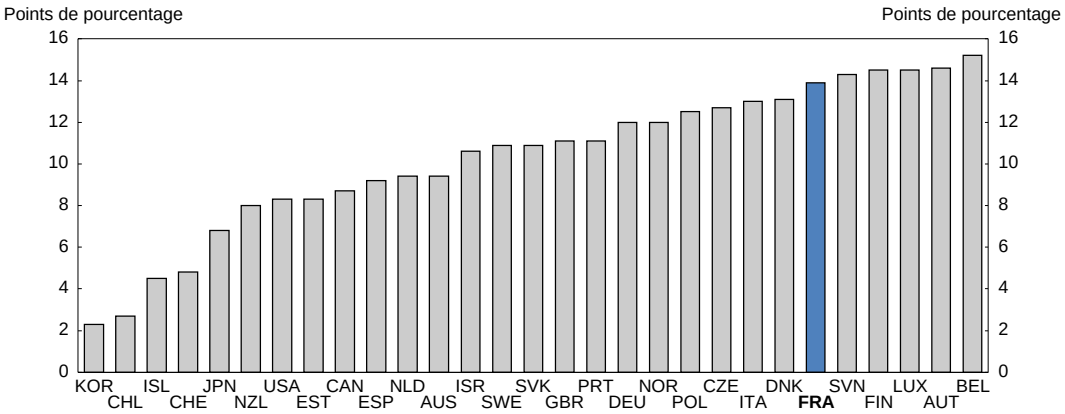
La France est l'un des rares pays de l'OCDE où les inégalités de revenu après impôts et transferts sont restées globalement inchangées entre 1985 et 2008 (graphique 1, panneau B). Bien que les disparités de revenu avant impôts et transferts des ménages soient parmi les plus fortes de la zone OCDE, principalement en raison du faible taux d'emploi, les prélèvements et transferts en espèces atténuent davantage ces inégalités que dans d'autres pays de l'OCDE (graphique 12). Après redistribution, les inégalités sont plutôt faibles en comparaison internationale. Les prestations représentent les deux tiers de la redistribution des revenus, le dernier tiers provenant de la fiscalité (Duval et al., 2012).

Une certaine progressivité est souhaitable pour résorber les inégalités de revenu. Cependant, si l'on veut éviter que le système fiscal affecte les incitations à travailler, épargner et investir, il doit être stable, simple et neutre autant que possible (Mirrlees Review, 2011). Or, le système fiscal français est source de fortes distorsions affectant les décisions des agents économiques. Se rapprocher de la neutralité contribuerait aussi à atténuer la complexité, ce qui réduirait les possibilités d'optimisation et d'évasion fiscales. La stabilité ferait baisser les coûts de discipline fiscale (*tax compliance*). La non-neutralité

est néanmoins souhaitable en présence d'externalités, comme celles engendrées par la pollution environnementale ou l'innovation.

Graphique 12. **La redistribution est forte en France[1]**

Fin des années 2000



1. Coefficient de Gini avant impôts et transferts moins coefficient de Gini après impôts et transferts.

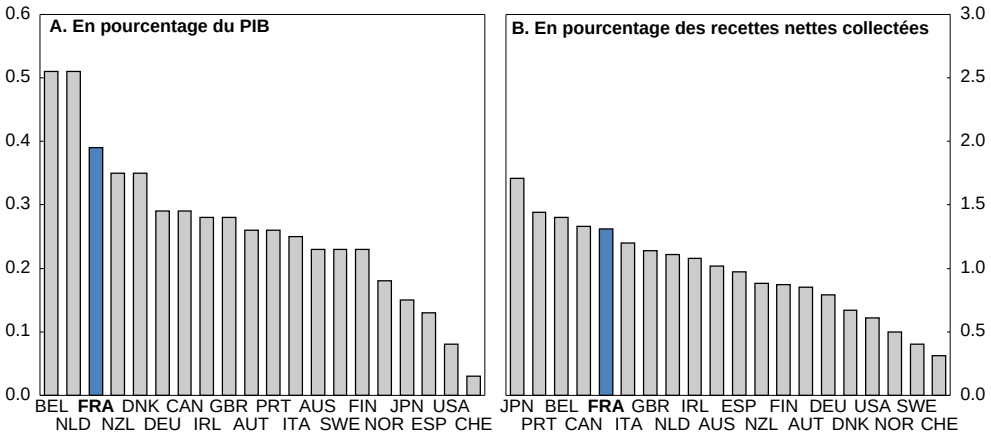
Source : OCDE, base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté.

Comment lire ce graphique : Ce graphique illustre la différence absolue entre le coefficient de Gini avant prélèvements et transferts en espèces, et le coefficient de Gini après prélèvements et transferts en espèces. Plus cette différence est élevée, plus l'effet de redistribution dû au système de prélèvements et de transferts est important. Par exemple, les 14 points indiqués pour la France signifient que les prélèvements et transferts réduisent le coefficient de Gini de 43 % à 29 %.

Simplifier le système fiscal et en assurer une meilleure prévisibilité permettraient d'améliorer les performances économiques

La fiscalité française est très complexe et comprend un grand nombre de déductions, de crédits et d'exemptions. De nouvelles dépenses fiscales sont fréquemment créées et celles existantes sont souvent modifiées. Cette complexité est coûteuse pour les agents économiques (*tax compliance*) et encourage certains groupes d'intérêts catégoriels à faire pression pour bénéficier eux-aussi de nouvelles rentes, ce qui peut engendrer d'importantes distorsions. Les coûts élevés du recouvrement de l'impôt (graphique 13) reflètent cette complexité.

Graphique 13. **Coûts d'administration de l'impôt, 2009**



Source : OCDE (2011), Panorama des administrations publiques 2011, Éditions OCDE.

Les taux marginaux d'imposition sur le travail sont élevés

L'action des gouvernements successifs a permis d'abaisser le coin fiscal sur les bas salaires. S'élevant à plus de 40 % des coûts de main-d'œuvre au niveau du salaire médian, il reste cependant l'un des plus élevés de la zone OCDE, ce qui réduit à la fois la demande et l'offre de travail pour les salariés concernés (graphique 14). Le Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (au cœur du Pacte de compétitivité) constitue une avancée importante et reviendra à une baisse de plus de 4 % en moyenne du coût du travail pour les salariés rémunérés jusqu'à 2.5 SMIC. Les taux marginaux d'imposition effectifs (TMIE) sont élevés en raison du poids des cotisations sociales et de la réduction ou de la suppression des allocations chômage et d'autres prestations sous condition de ressources lorsque les revenus du travail s'accroissent.

Les deux principaux instruments utilisés pour compenser l'impact de la suppression des prestations pour les ménages à faible revenu sont la prime pour l'emploi (PPE) et le volet activité du revenu de solidarité active, RSA (complément au RSA socle versé aux actifs percevant des revenus modestes). Ces deux instruments sont différents en termes de fréquence de paiement, de conditions de ressources et de prise en compte des revenus des autres membres du foyer, ce qui réduit la transparence et l'impact incitatif de ces dispositifs. Par conséquent, ils devraient être fusionnés. Le gouvernement a annoncé dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté (encadré 3) qu'il mettrait en œuvre une meilleure articulation entre le RSA et la PPE.

Encadré 3. **Le programme de réduction de la pauvreté du gouvernement français**

En janvier 2013, le gouvernement a rendu public son plan de réduction de la pauvreté (Bureau du Premier Ministre, 2013). Les mesures suivantes concernent les transferts publics et les jeunes :

- augmentation réelle cumulée de 10 % du RSA socle sur la période 2013-2017 ;
- réforme du RSA liée à celle de la prime pour l'emploi (PPE) ;
- mesures destinées à faciliter l'accès des familles modestes aux structures publiques de garde d'enfants ;
- hausse, sous condition de ressources, des allocations destinées aux parents isolés et aux familles de trois enfants ou plus ;
- extension du RSA socle aux jeunes ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation (NEET), âgés de 18 à 25 ans et en situation très précaire, sous réserve qu'ils participent à des programmes d'activation.

Dans d'autres domaines, les principaux changements proposés visent à :

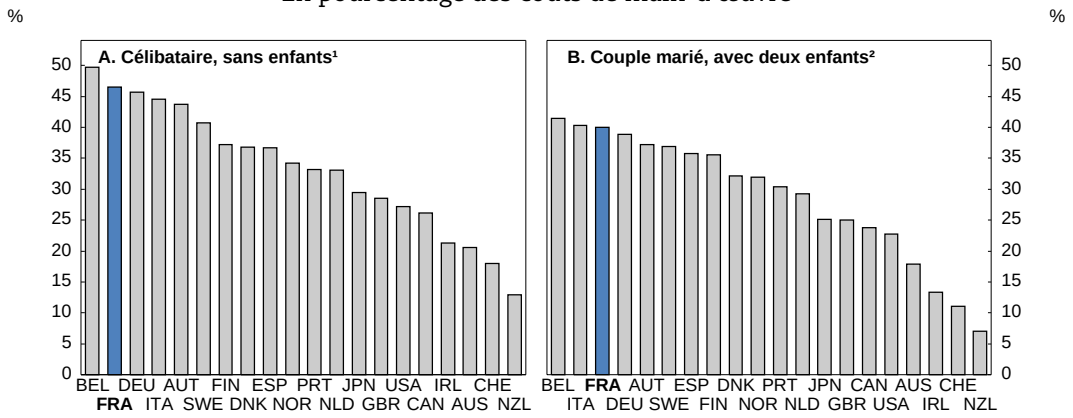
- étendre le régime minimum d'assurance maladie à 750 000 personnes supplémentaires ;
- augmenter les investissements dans le logement et améliorer l'accès à celui-ci. Une première mesure vise à accroître l'offre de places en hébergement d'urgence d'au moins 9 000 unités ;
- porter à 12 mois la durée moyenne des contrats aidés ;
- créer une liste positive des débiteurs pour réduire le surendettement des ménages. Créer un nouvel organisme, l'Observatoire de l'inclusion bancaire, qui sera chargé d'évaluer la manière dont les différentes banques traitent leurs clients qui ont des difficultés financières, et de rendre public le résultat de ses travaux.

Source : Bureau du Premier Ministre (2013), *Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*, janvier.

© OCDE 2013

Graphique 14. **Le coin fiscal sur le travail est élevé en France, 2011**

En pourcentage des coûts de main-d'œuvre



1. Évalué à 67 % du salaire du travailleur moyen.
2. Pour un couple dont le premier et deuxième apporteur de revenu sont rémunérés, respectivement, à hauteur de 100 % et de 33 % du salaire du travailleur moyen.

Source : OCDE, Les impôts sur les salaires 2011, Éditions OCDE.

Comment lire ce graphique : Le coin fiscal est la différence entre le salaire super brut (y compris les cotisations salariales et patronales de sécurité sociale) et la rémunération nette après impôts dont dispose le salarié. Par exemple, un célibataire sans enfants perçoit une rémunération nette inférieure de 45 % à son salaire super brut.

L'assiette de l'impôt sur le revenu (IR) est étroite en raison de nombreuses niches, qui doivent être réduites. De plus le gouvernement avait introduit dans le projet de budget 2013 une tranche temporaire de 75 % applicable aux revenus annuels supérieurs à EUR 1 million. Au-delà de l'effet négatif sur la capacité de la France à attirer des activités innovantes et à forte valeur ajoutée, elle n'aurait dégagé que des recettes faibles (0.02% du PIB), voire nulles en suscitant l'émigration de certains contribuables très mobiles internationalement. Cette disposition a été invalidée par le Conseil constitutionnel fin 2012 parce qu'elle ne s'appliquait pas au niveau du foyer fiscal.

Les incitations à travailler sont atténuées, surtout pour les seniors et les femmes

Les dispositifs explicites de préretraites ont été progressivement éliminés, permettant ainsi d'augmenter sensiblement le taux d'activité des seniors (OCDE, 2011b). Le système de prestations intègre encore des dispositions pouvant réduire l'offre de travail des seniors. En premier lieu, les travailleurs de 50 ans et plus qui ont acquis suffisamment de droits peuvent bénéficier des allocations de chômage pendant trois ans au lieu de deux en général. En second lieu, les chômeurs qui n'ont plus droit aux allocations de chômage ont accès, sous certaines conditions d'activité passée et de ressources, à l'allocation de solidarité spécifique (ASS), plus élevée dans certains cas que le RSA et qui permet d'accumuler des droits à la retraite. Enfin, les chômeurs de plus de 61 ans en fin de droits peuvent prolonger leurs indemnisations jusqu'à ce qu'ils puissent bénéficier de la retraite à taux plein.

Pour relever le taux d'emploi des séniors, il conviendrait d'aligner d'une part la durée d'indemnisation maximale de chômage des travailleurs âgés sur le régime général et d'autre part les indemnités de chômage longue durée (ASS et allocation équivalent retraite, AER), qui bénéficient surtout aux travailleurs âgés, sur le dispositif général de revenu minimum (RSA). Les dépenses publiques d'indemnisation du chômage sont à la fois élevées et conjuguées à des mesures d'activation peu efficaces (chapitre 1). Elles pourraient être réduites en appliquant plus systématiquement des pénalités en cas de non respect des obligations et/ou, lorsque la croissance sera de retour, en réduisant les allocations au fil de la période de chômage comme en Belgique et en Suède. Ces mesures permettraient

d'accroître l'emploi et le revenu total et d'améliorer les finances publiques, mais pourraient augmenter le taux de pauvreté, avec un effet total ambigu sur les inégalités.

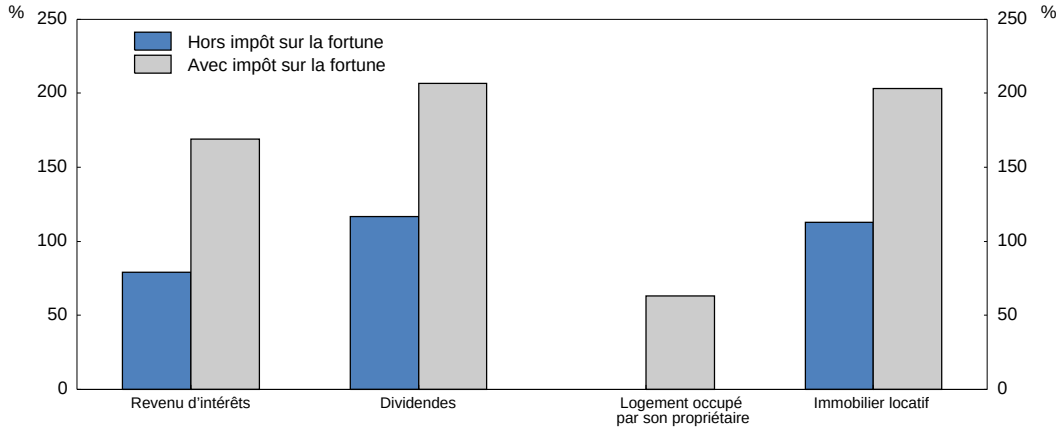
Les femmes sont également confrontées à des désincitations à travailler, surtout quand elles sont jeunes et peu qualifiées. L'allocation de congé parental (congé de libre choix d'activité) telle qu'elle est conçue peut faire glisser les mères peu qualifiées dans une trappe à inactivité. Cette indemnité forfaitaire représente un taux de remplacement relativement élevé pour les salarié(e)s disposant de faibles revenus (cela peut durer jusqu'à six années consécutives pour le cas de ceux (celles) ayant trois enfants en six ans, après quoi il peut s'avérer très difficile de reprendre le travail). Il conviendrait donc de raccourcir la durée de cette allocation. En outre, la mutualisation des coûts des pensions de réversion peut aussi dissuader les seconds apporteurs de revenus de travailler plus longtemps. De telles pensions n'existent pas dans les pays comme le Danemark et les Pays-Bas, tandis qu'en Suède, on peut choisir soit de recevoir une retraite moins élevée mais transférable en cas de décès soit une retraite plus élevées mais non réversible (Whitehouse, 2013). Enfin, l'imposition commune entre conjoints soumet les seconds apporteurs de revenus à des taux marginaux élevés lorsque les écarts de revenus entre conjoints sont importants. C'est pourquoi le gouvernement devrait adopter un système d'imposition individuelle, comme de nombreux pays de l'OCDE l'ont fait, afin d'encourager davantage l'activité des femmes peu qualifiées.

Il faut rendre la fiscalité du capital plus neutre

Les taux marginaux d'imposition effectifs (TMIE) des revenus du capital varient sensiblement d'une catégorie d'actifs à l'autre (entre épargne financière, logement, etc.), ce qui fausse les décisions d'investissement et de financement (graphique 15). Ainsi, les dividendes sont assujettis à de multiples impositions : l'impôt sur les sociétés (IS), la taxe récente de 3 % sur les dividendes, l'IR (qui comprend un abattement de 40 % permettant de limiter la double imposition des dividendes), et les prélèvements sociaux. En revanche, récemment encore, seul l'IR s'appliquait aux intérêts perçus. Le même traitement devrait être appliqué à l'ensemble des produits d'épargne. Or, il existe de nombreuses mesures de traitement préférentiel des revenus du capital qui réduisent les taux d'imposition effectifs. Plutôt que d'intégrer les revenus du capital aux barèmes de l'IR, ce qui provoque une forte augmentation des taux marginaux pour les titulaires de hauts revenus, il vaudrait mieux supprimer ces traitements préférentiels. De nombreux pays optent pour des taux d'imposition du capital inférieurs à ceux sur les revenus du travail.

Dans le secteur immobilier, le revenu généré par la propriété occupante bénéficie d'un traitement fiscal favorable non seulement par rapport à l'investissement non résidentiel, mais aussi par rapport à l'investissement immobilier locatif. En outre, les plus-values sur les résidences principales, actuellement exonérées, devraient être au minimum alignées sur celles des autres actifs. Étant donné que les taxes sur les plus-values réalisées lors de la vente de la résidence principale peuvent décourager la mobilité résidentielle, elles ne devraient être acquittées que dans le cadre des successions (OCDE, 2011b). Les taxes sur les transactions immobilières devraient être réduites. L'imposition des donations et des legs devrait être basée sur les montants reçus tout au long de la vie du bénéficiaire, quelle qu'en soit la source.

Graphique 15. **Taux marginal supérieur d'imposition effectif sur le rendement réel de différentes catégories d'actifs, 2011**[1]



1. Les taux d'imposition effectifs sont calculés sur la base d'un rendement nominal de 4 % et d'un taux d'inflation de 2 %.

Source : Calculs de l'OCDE, chapitre 1.

Comment lire ce graphique : Ce graphique représente les taux effectifs d'imposition correspondant aux taux marginaux supérieurs. Pour l'impôt sur le revenu, le taux de 41% a été retenu. Le graphique montre qu'environ 70 % des revenus réels d'intérêts sont taxés si l'on ne tient pas compte des impôts sur le patrimoine, contre plus de 100 % si l'on tient compte de ces impôts. Un taux d'imposition supérieur à 100 % est possible parce que les impôts s'appliquent au revenu nominal d'intérêt et non au revenu réel. Lorsque l'impôt qui grève le revenu nominal d'intérêt est supérieur à 50 %, le taux d'imposition effectif du rendement réel dépasse 100 % dans l'hypothèse d'un taux d'intérêt nominal de 4 % et d'un taux d'inflation de 2 %. En pareil cas, le rendement réel de 2 % sera entièrement supprimé et la partie de l'impôt au-delà de 50 % grèvera la composante inflation, ce qui réduira la valeur réelle de l'actif.

Les taux de TVA réduits représentent une forme de redistribution coûteuse

Il existe une multitude de produits bénéficiant de taux réduits de TVA difficilement justifiables par des objectifs redistributifs. On pourrait atteindre les mêmes objectifs de redistribution de façon plus efficiente au moyen d'un taux uniforme de TVA allant de pair avec des compensations sous conditions de ressources, comme au Canada où les titulaires de faibles revenus perçoivent un remboursement d'une partie de leurs paiements de TVA dans le cadre de l'imposition des revenus. L'impact d'une hausse des taux de TVA réduits serait limité pour les bas revenus puisque de nombreux minimas sociaux sont indexés sur l'inflation.

Des progrès ont été accomplis pour internaliser la pollution locale, mais les prix implicites du carbone varient beaucoup selon les différentes sources d'énergie

La France a bien progressé dans l'internalisation des coûts externes liés aux pollutions locales en relevant la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) applicable à la mise en décharge et à l'incinération des déchets, mais les coûts externes de l'usage de pesticides et d'engrais ne sont que partiellement couverts par l'impôt. Les prix du carbone induits par les taxes existantes sur les diverses sources d'énergie, dont les carburants, le fioul domestique, le gaz naturel et le charbon, sont très différents. De plus, de nombreuses exemptions et réductions s'appliquent à différentes sources d'énergie. C'est pourquoi les pouvoirs publics devraient s'employer à harmoniser les prix implicites et explicites du carbone comme l'explique l'*Étude* de 2011 (OCDE, 2011b).

© OCDE 2013

Le système de transferts devrait être radicalement simplifié

Le système de transferts en espèces totalise environ 60 programmes de dépenses (sans compter les quelques 90 régimes de retraite et de pensions de réversion). Une telle complexité accroît les coûts administratifs, et le manque de transparence qui en résulte freine le recours aux prestations. Certains transferts se chevauchent et les programmes ne sont pas toujours élaborés conjointement, faute de coordination entre les différents échelons de gouvernement. De solides arguments plaident en faveur d'une simplification importante de l'ensemble des prestations sociales qui soit neutre sur le plan budgétaire. Cette simplification devrait viser l'harmonisation des critères d'attribution et la mise en place d'un guichet unique tout en permettant la prise en compte des situations particulières. De même, le recouvrement des cotisations sociales assises sur la masse salariale est fragmenté et devrait être unifié.

Les bénéficiaires de l'aide sociale pourraient être davantage incités à retrouver un emploi. S'agissant des prestations de chômage, la durée maximale de deux ans va de pair avec un taux de remplacement inchangé sur toute la période. L'absence de données disponibles ne permet pas de lever les doutes sur l'application effective de la suppression des prestations en cas de refus d'offres d'emploi. De même, l'application du volet incitatif reste limitée pour les bénéficiaires du RSA socle, même si le taux de retour à l'emploi s'est très légèrement amélioré par rapport au dispositif précédent (Comité national d'évaluation du RSA, 2011). La conditionnalité des prestations pourrait être renforcée sans amplifier *ex post* les inégalités de revenu, en augmentant le rôle des politiques d'activation et en rendant plus crédible la menace de réduction de l'indemnisation par l'application de sanctions. Concernant les allocations de chômage, la réduction du taux de remplacement en fonction de la durée d'indemnisation pourrait contribuer à pallier certaines insuffisances en matière d'activation. Sur la base d'observations dans d'autres pays, le renforcement de l'activation pour les bénéficiaires de l'aide sociale et la réduction des possibilités de sortie précoce du marché du travail pourraient encourager le recours aux pensions d'invalidité, qui sont plus élevées que l'aide sociale et qui présentent de moindres obligations. Il convient donc de veiller à ce que les politiques d'activation adéquates soient aussi mises en œuvre pour les bénéficiaires de ces pensions.

Le système de retraite français a une structure très complexe, puisqu'il compte une quarantaine de régimes obligatoires, assortis de critères d'admissibilité et de niveaux d'indemnisation différents. Un système universel plus transparent par points ou en comptes notionnels est un moyen de simplifier cet écheveau. Une telle réforme systémique offrirait plus de flexibilité pour parvenir à l'équilibre financier à long terme en dépit d'évolutions démographiques défavorables. Ce système serait plus juste au sein d'une génération donnée : les adhérents aux régimes spéciaux de retraite couvrent près de 4 millions de retraités, principalement d'anciens fonctionnaires, des salariés d'entreprises publiques et certaines professions spécifiques (acteurs, mineurs, notaires et marins). Une plus grande simplicité est également essentielle pour garantir la transparence et la neutralité aux salariés qui changent de secteur et de régime en cours de carrière.

Encadré 4. **Recommandations visant à améliorer l'efficience et l'équité des politiques fiscales et sociales**

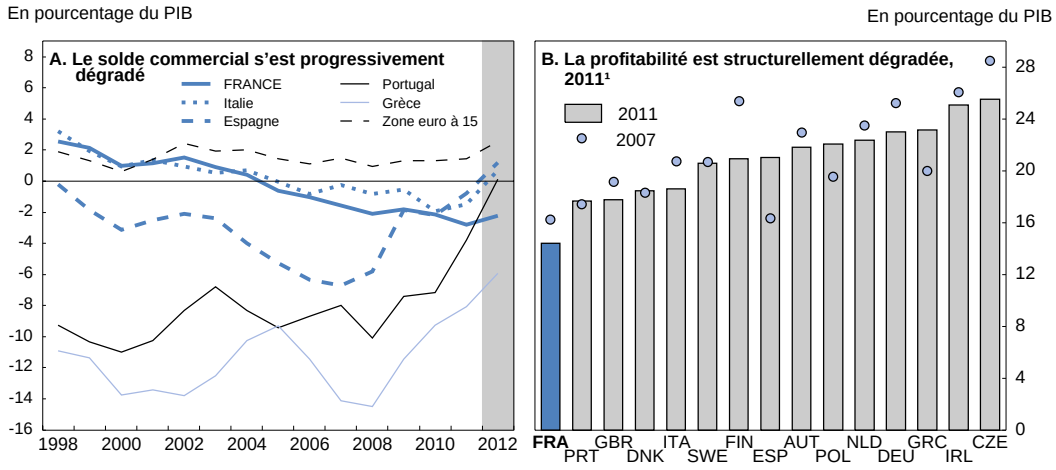
- Réduire la complexité et accroître la stabilité du système de prélèvements et de transferts. Élargir les bases d'imposition.
- Renforcer la neutralité de la fiscalité du capital entre les différentes catégories d'actifs, en particulier en mettant fin au traitement fiscal préférentiel de certains revenus de placements. Simplifier l'imposition des dividendes.
- Passer à une imposition individuelle des revenus et raccourcir l'allocation de congé parental.
- Mettre en œuvre un régime universel de retraite par points ou en comptes notionnels.

- Unifier les prix implicites et explicites du carbone pour toutes les sources d'émissions.
- Supprimer les spécificités des régimes d'indemnisation du chômage qui s'appliquent aux seniors. Supprimer graduellement les indemnités de chômage de longue durée (ASS, AER) en les remplaçant par le RSA. Introduire une certaine dégressivité des allocations durant la période de chômage. Renforcer le lien entre indemnisation, recherche d'emploi et participation à des mesures d'activation plus efficaces.
- Simplifier de façon importante l'ensemble des prestations sociales. Fusionner le RSA activité et la Prime pour l'emploi (PPE).

Les mauvaises performances à l'exportation reflètent des faiblesses générales du côté de l'offre

Depuis 15 ans, le solde commercial s'est progressivement dégradé (graphique 16). Si le recul des parts de marché à l'exportation est semblable à celui d'autres grands pays de l'OCDE à l'exception de l'Allemagne, c'est l'un des plus prononcés des pays de la zone euro. Cette mauvaise performance s'explique mal par l'évolution de la compétitivité-prix dans l'industrie, qui a mieux résisté que la compétitivité-coût du fait la compression des marges des entreprises (voir Boulhol et Sicari, 2013a, pour plus de précisions). Les difficultés que rencontrent les entreprises industrielles sont le reflet de faiblesses structurelles plus générales du côté de l'offre productive y compris dans les services (structure de la fiscalité, marché du travail, complexité de la législation et des réglementations, concurrence dans les secteurs non industriels, innovation, éducation, etc.).

Graphique 16. **Solde commercial et profits des entreprises**



1. Profits des sociétés non financières avant impôts, intérêts et dividendes.

Source : OCDE, Bases de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 92, et des Comptes nationaux 2012.

Intensifier la concurrence sur le marché des produits

Les réformes permettant de lever les obstacles à la concurrence sont essentielles en France car elles sont susceptibles d'élever le revenu national dans des proportions importantes. Par exemple, d'après Bouis *et al.* (2011), une réforme ambitieuse visant à assouplir la réglementation dans les services accroîtrait le PIB d'environ 5% à un horizon de dix ans. Des réglementations nombreuses et excessives accroissent les coûts de production

© OCDE 2013

et nuisent au pouvoir d'achat des ménages. Les alléger permettrait aussi d'exploiter des gisements d'emplois aujourd'hui fermés. En raison d'une concurrence insuffisante, le niveau des prix est élevé dans des secteurs aussi divers que les médicaments (Benkimoun, 2012), l'optique (Babeau, 2012), les pièces détachées et la réparation de véhicules automobiles (Autorité de la concurrence, 2012), et plus généralement dans les services. Dans le secteur de la téléphonie mobile, l'entrée d'un quatrième opérateur début 2012 a une nouvelle fois montré qu'un accroissement de la concurrence pouvait engendrer des économies substantielles.

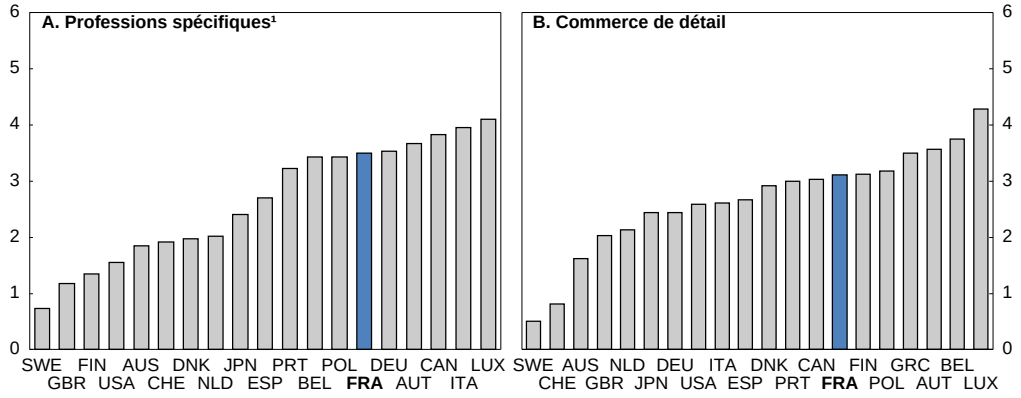
Professions réglementées, commerce de détail, transport

Les barrières réglementaires à l'entrée dans certaines professions (services juridiques, experts-comptables, architectes, pharmaciens, kinésithérapeutes, vétérinaires, coiffeurs, chauffeurs de taxi, etc.) restreignent drastiquement la concurrence et vont au-delà de ce qui est souhaitable (graphique 17, panneau A).

La concurrence est également insuffisante dans le secteur du commerce de détail en dépit des avancées permises par la Loi de modernisation de l'économie de 2008 (panneau B). La structure du marché est fortement influencée par les règles d'urbanisme commercial et par les restrictions imposées aux négociations entre détaillants et fournisseurs. Une autorisation spéciale reste requise pour l'ouverture d'une surface supérieure à 1 000 m², alors que les critères d'attribution des permis de construire prennent déjà en compte des objectifs d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement, comme relevé dans l'*Étude* de 2009 (OCDE, 2009a). Les demandes d'autorisation d'ouverture de grandes surfaces devraient être examinées et consenties sur la base des critères établis dans les plans d'urbanisme généraux et sans discrimination fondée sur la taille. De même, les détaillants ne sont pas autorisés à revendre à perte alors que la pratique des prix prédateurs (en cas de position dominante) est déjà interdite par le droit de la concurrence. Enfin, malgré un certain assouplissement récent, les horaires d'ouverture des magasins sont encore très réglementés, en particulier en ce qui concerne les ouvertures le dimanche, restreignant la concurrence, les choix du consommateur et l'emploi.

Graphique 17. **La réglementation reste importante**

Échelle de l'indicateur de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif, 2008



1. Moyenne des indicateurs pour les services juridiques, les experts-comptables et les architectes.

Source : OCDE, base de données PMR.

Au-delà des barrières réglementaires, la création de nouveaux magasins est entravée par des barrières comportementales. L'Autorité de la concurrence (2010) a ainsi dénoncé la longueur et la rigidité (clauses de non-concurrence, droits de priorité, etc.) des contrats qui restreignent la mobilité des magasins indépendants entre enseignes concurrentes et figent à un niveau préoccupant la concentration de certaines zones de chalandises. Le projet de loi « Lefebvre » de juin 2011 qui visait à renforcer les droits, la protection et l'information des

© OCDE 2013

consommateurs appelait notamment à réduire ces obstacles à la concurrence entre enseignes. Bien qu'adoptée au Sénat en décembre 2011, cette loi n'a pas été votée en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

Le secteur du rail est un autre secteur dans lequel la France est en retard sur la plupart des pays européens en termes de libéralisation et de concurrence, ce qui engendre des coûts pour les usagers et les finances publiques (CAS, 2011). L'opérateur historique, la SNCF, a été sanctionné en 2012 pour entrave à l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché du frêt (*Les Echos*, 2013). La décision récente du gouvernement de fusionner le gestionnaire de réseau (RFF) et la SNCF constitue un pas en arrière, même si la façon dont la séparation avait été conduite en 1997 n'a pas permis de renforcer suffisamment la concurrence ; elle visait essentiellement à soustraire du périmètre Maastrichtien une partie de la dette du secteur. De plus, la séparation fonctionnelle et juridique des gares vis-à-vis de la SNCF est souhaitable. Comme l'exemple allemand l'a montré, l'abandon du statut de cheminot pour les nouvelles recrues de l'opérateur historique est également essentiel pour accroître la concurrence dans le secteur.

Enfin, la concurrence dans le secteur des transports est aussi intermodale, et il convient de doter l'ensemble du secteur – y compris le transport aérien et routier qui sont aujourd'hui mal régulés – d'un régulateur indépendant (Autorité de la concurrence, 2011a). Par exemple, des interconnexions insuffisantes des ports avec le réseau ferroviaire mais aussi la mauvaise qualité du dialogue social et la faible intensité de la concurrence dans les activités portuaires sont souvent avancées pour expliquer la perte de parts de marché substantielles des ports français depuis dix ans (Merk et al., 2011).

Cadre de la concurrence et croissance des entreprises

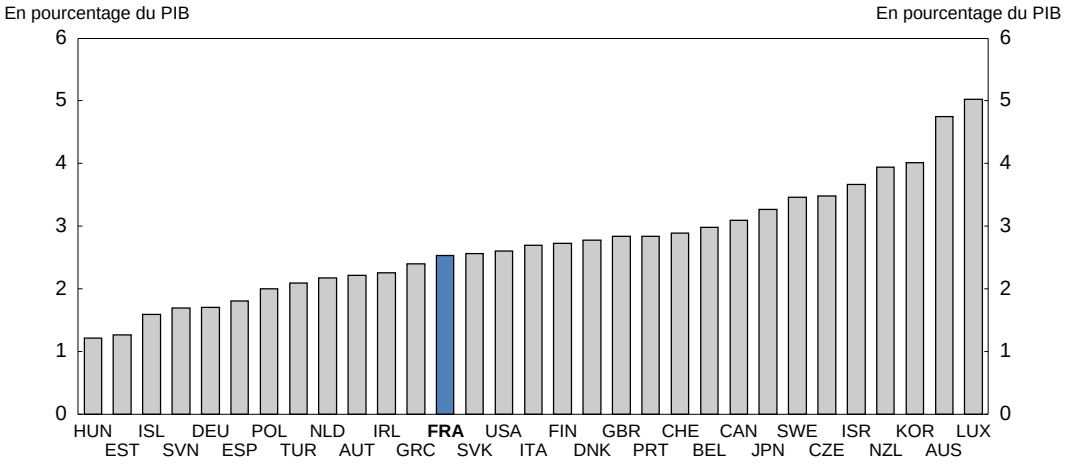
Concernant le cadre de la concurrence, il convient d'introduire l'action de groupe en droit français qui permettrait aux consommateurs d'entreprendre une démarche collective pour obtenir réparation d'un dommage identique. Le gouvernement a lancé une consultation sur le sujet devant déboucher sur un projet de loi au printemps 2013. Il importe que le dispositif puisse jouer un rôle de régulation par les consommateurs de pratiques anticoncurrentielles et de comportements commerciaux illicites (OCDE, 2009a), en prévoyant explicitement la responsabilité en cas de violation du droit de la concurrence. Les actions dites de « suivi » (« *follow on* »), c'est-à-dire consécutives à la constatation par l'Autorité de la concurrence d'une infraction, présentent des avantages en termes de simplification de la formation de l'action, de sécurité juridique, et de prévention contre les recours abusifs.

La présence limitée des PME françaises sur les marchés d'exportation est bien documentée. S'il n'existe pas d'éléments convaincants attestant de difficultés structurelles dans leur accès au crédit, des obstacles réglementaires nuisent à la croissance des entreprises. Au-delà de certains seuils, nombreux et fixés en termes d'effectifs, les entreprises françaises sont confrontées à de lourdes charges administratives et financières, ce qui limite leur capacité à se développer et à exploiter les économies d'échelles (OCDE, 2009). Par exemple, si sa taille dépasse 50 salariés, l'entreprise est alors soumise à plus de 30 lois et réglementations supplémentaires, dont le coût représente environ 4 % de la masse salariale (CLCF, 2008). Selon Ceci-Renaud et Chevalier (2010), ces effets de seuil n'expliqueraient qu'une faible partie des différences de taille entre la France et l'Allemagne. Cependant, leur impact sur l'emploi total et la productivité peut ne pas être marginal. Garicano *et al.* (2012) estiment que le seuil le plus important (50 salariés) engendre un coût pour l'économie d'au moins 0.5 % du PIB.

L'attractivité du territoire serait renforcée en rendant le taux effectif d'imposition sur les sociétés plus transparent. Malgré le taux statutaire très élevé de l'impôt sur les sociétés (IS), les recettes en pourcentage du PIB sont relativement faibles (graphique 18), en raison de la multiplicité des dépenses fiscales, des modalités particulières de l'IS, l'existence d'un taux réduit de 15 % pour les PME (graphique 19, panneau A) et de la faiblesse des profits. Ces dispositifs dérogatoires sont source de complexité et créent des distorsions entre firmes : les taux effectifs d'imposition sont beaucoup plus faibles pour les grandes entreprises (panneau B) (Partouche et Olivier, 2011). La loi de finances pour 2013 réduit l'ampleur de ces

dispositifs, mais il convient de poursuivre l'élargissement de l'assiette de l'IS et de réduire le taux normal. Enfin, l'inflation des règlements relevant du code du travail – qui a pratiquement triplé en volume depuis 40 ans – engendre à la fois complexité et instabilité qui tendent à pénaliser les petites entreprises.

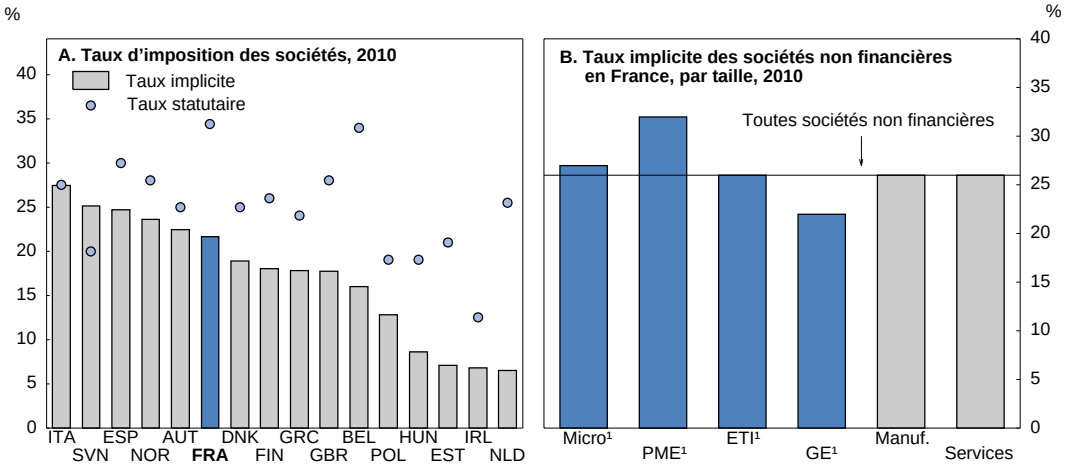
Graphique 18. **Recettes de l'impôt sur les sociétés, 2011[1]**



1. 2010 pour l'Australie, la Grèce, les Pays-Bas, la Pologne et le Portugal. La Norvège, avec des recettes fiscales de l'impôt supérieures à 11 % du PIB en 2011 a été exclue du graphique afin d'en améliorer la lisibilité.

Source : OCDE, base de données des Statistiques des recettes publiques.

Graphique 19. **Les dispositifs dérogatoires sur l'impôt sur les sociétés sont très importants**



1. Les micro-entreprises ont moins de 10 salariés, un chiffre d'affaires et un actif inférieur à EUR 2 millions. Les PME ont moins de 250 salariés, un chiffre d'affaires inférieur à EUR 50 millions et un actif inférieur à EUR 43 millions. Les entreprises de taille intermédiaire (ETI) ont moins de 5 000 salariés, un chiffre d'affaires de moins de EUR ½ milliard et un actif de moins de EUR 2 milliards. Enfin, les grandes entreprises (GE) sont celles qui dépassent les bornes des ETI.

Source : OCDE, base de données fiscales ; Eurostat (2012), Taxation trends in the European Union ; liasses fiscales 2010 (DGFiP), calculs DG Trésor.

Comment lire ce graphique : Le taux implicite est le ratio entre les recettes de l'impôt sur les sociétés et son assiette économique.

© OCDE 2013

La recherche et l'innovation est un autre domaine où la compétitivité des entreprises françaises pourrait être améliorée. La R&D réalisée par les entreprises, en particulier celle des PME, a pris du retard par rapport à celle de leurs concurrents au cours de la dernière décennie, et les liens entre recherche publique et privée sont insuffisants. En conséquence, peu de micro-entreprises et de PME réussissent à se développer. La France doit en particulier mieux utiliser ses universités afin de permettre aux entreprises d'acquérir les bases scientifiques propices à leur développement (voir plus bas). Même si des efforts ont été entrepris pour surmonter ce problème depuis quelques années, ceux-ci doivent être évalués afin de ne conserver que les meilleurs dispositifs.

Améliorer le fonctionnement du marché du logement

Au-delà de son impact sur le pouvoir d'achat et les inégalités, l'augmentation des prix immobiliers peut peser sur la compétitivité des entreprises. D'après Égert et Kierzenkowski (2010) et Ministère de l'économie (2012), la hausse des prix immobiliers aurait contribué aux mauvaises performances des exportations françaises. La précédente *Étude* (OCDE, 2011b) a formulé des recommandations visant à améliorer la cohérence des politiques de logement, à accroître la réactivité de l'offre, à promouvoir une meilleure allocation des ressources et à améliorer la fluidité du marché du logement, qui pour la plupart d'entre elles restent d'actualité (Annexe).

Réformer le marché du travail

En janvier 2013, les partenaires sociaux sont parvenus à un accord en vue d'une réforme du marché du travail. Le gouvernement a l'intention de le transposer dans la législation en mars, mais des incertitudes demeurent quant à l'issue finale du processus législatif. Le compromis signé prévoit d'accorder de nouveaux droits aux salariés et accorde une plus grande flexibilité aux employeurs. L'avancée la plus remarquable vient des « accords de maintien dans l'emploi » aux termes desquels il est possible de négocier des accords d'entreprise juridiquement garantis permettant, en cas de graves difficultés économiques, d'ajuster les salaires et les horaires de travail pour une durée maximale de deux ans afin de maintenir l'emploi. Une fois un tel accord signé, un salarié refusant de se soumettre à son application peut faire l'objet d'une procédure de licenciement économique.

Par ailleurs, les régimes de chômage partiel seront simplifiés et les règles en matière de mobilité interne et de licenciement (en particulier pour les licenciements collectifs) seront assouplies de façon à réduire les incertitudes et la durée des procédures juridiques, ce qui constitue une rupture très nette avec le passé dans la mesure où depuis les années 70, la procédure de licenciement collectif n'avait cessé d'être renforcée et de gagner en complexité. L'accord conclu vise à faciliter la conciliation en cas de séparation grâce à la fixation d'un barème de référence qui fixe une compensation forfaitaire en fonction de l'ancienneté ; ce barème pourrait servir de point d'ancrage pour réduire à la fois le montant des indemnités en cas de licenciement abusif et la durée des procédures juridiques.

En ce qui concerne le volet de la protection sociale, une assurance-maladie complémentaire sera rendue obligatoire pour tous les employés, dans l'objectif louable de réduire les inégalités en termes de couverture santé. Toutefois, cette extension devant être financée par une hausse, à part égale, des contributions salariales et patronales, les avantages du Pacte de compétitivité s'en trouveront amoindris. On touche ici aux problèmes inhérents à la responsabilité des partenaires sociaux en matière de financement de la protection sociale, dans la mesure où les contributions sociales sont le seul instrument sur lequel ils ont une influence directe.

L'accord renforcerait par ailleurs la générosité du régime des indemnités de chômage en autorisant les travailleurs à cumuler sur la durée leurs droits à prestations, sans toutefois dépasser un plafond standard de deux ans. Cette mesure a été présentée comme un moyen d'améliorer les incitations à reprendre un emploi, mais son effet global sur l'offre de main-d'œuvre et sur la situation financière du régime d'assurance chômage est difficile à prévoir et pourrait bien se révéler pervers. Il importe donc qu'elle s'accompagne d'ajustements du système d'indemnisation de façon à ne pas en grever davantage les comptes. L'accord prévoit aussi une hausse limitée des contributions salariales à l'assurance chômage pour

certain contrats à durée déterminée (CDD) (le taux va passer de 4 % à 5.5 % pour les contrats d'une durée inférieure à 3 mois et à 7 % pour les contrats d'une durée inférieure à 1 mois). Cette mesure peut contribuer à internaliser le coût social d'un recours excessif aux CDD et réduire le dualisme du marché du travail. En ce qui concerne ce dernier objectif, un nouvel assouplissement de la protection en cas de licenciement individuel serait également utile.

Dans l'ensemble, cette réforme pourrait constituer une première étape importante sur la voie de la suppression des rigidités du marché du travail. Les régimes de chômage partiel ont contribué de manière significative à la résilience des marchés du travail pendant la crise, en particulier en Allemagne et au Japon, même si leur effet négatif sur les restructurations nécessaires à long terme divise encore les spécialistes (Hijzen et Venn, 2011). Une grande partie de l'impact de la réforme dépendra de la manière dont les partenaires sociaux saisiront cette occasion pour améliorer à la fois la flexibilité interne et le dialogue social au niveau de chaque entreprise, ainsi que de la réalité des simplifications juridiques en cas de licenciement. En revanche, la réforme n'aura probablement qu'un impact limité sur les indicateurs de l'OCDE concernant la législation de protection de l'emploi, qui ne prennent pas en compte les négociations au niveau des entreprises individuelles.

Dans un grand nombre de pays de l'OCDE, la réglementation des contrats à durée indéterminée a été récemment assouplie (Espagne, Estonie, Grèce, Hongrie, Italie, Nouvelle-Zélande, Portugal, République slovaque, République tchèque et Royaume-Uni ; voir au tableau 4 les pays pour lesquels l'OCDE a déjà évalué les changements). En France, pour accroître l'emploi, il faudra encore mettre en œuvre un large éventail de réformes concernant non seulement les prestations de chômage, les mesures d'incitation à reprendre un emploi, la formation professionnelle et la formation des salaires, mais aussi les dépenses publiques, la fiscalité, la réglementation, l'éducation ou encore la concurrence sur les marchés de produits.

Tableau 4. **Portée des réformes récentes assouplissant la réglementation relative aux contrats de travail dans certains pays**

	FRA[1]	ESP	GBR	GRC	ITA	PRT
Réduction des indemnités de départ pour les contrats à durée indéterminée				X		X
Réduction des formalités administratives pour les licenciements individuels	**X**				X	X
Extension de la période d'essai pour les nouvelles embauches		X	X	X		
Extension de la définition du licenciement non abusif	**X**	X				X
Amélioration du fonctionnement des tribunaux dans les affaires de licenciement	**X**	X			X	
Réduction des indemnités de licenciement abusif		X				X
Réduction de la réglementation sur les licenciements collectifs	**X**	X		X		X
Réduction de la réglementation relative aux contrats à durée déterminée				X	X	X
Augmentation de la réglementation relative aux contrats à durée déterminée		X			X	

1. L'évaluation de la France repose sur l'hypothèse selon laquelle l'accord entre les partenaires sociaux sera transposé dans la législation.

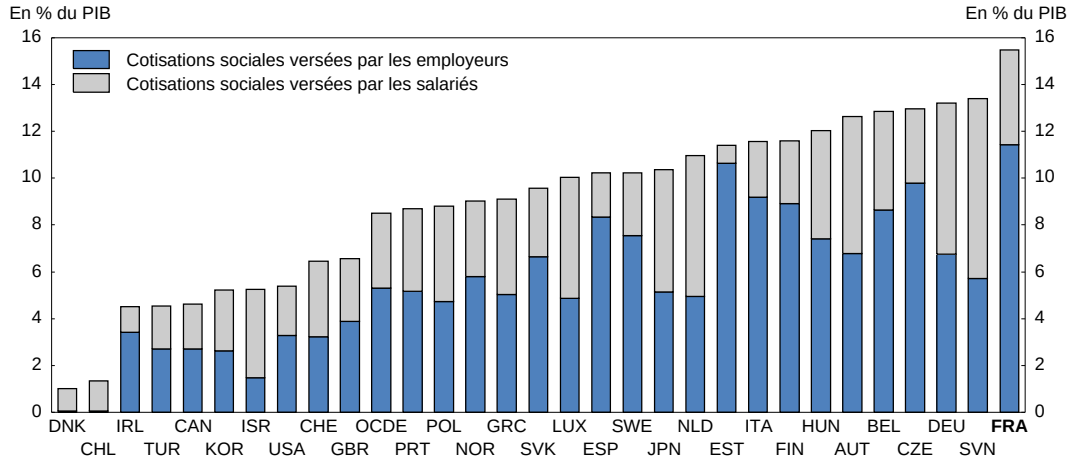
Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE (2013), à paraître.

Le coin fiscal sur le travail va diminuer

Le coin fiscal sur le travail au niveau du salaire médian est élevé en France (graphique 14). Avec le *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi* de

novembre 2012, le gouvernement va alléger le coût du travail pour des salaires inférieurs à 2.5 fois le salaire minimum via un crédit d'impôt sur les sociétés. L'objectif est de réduire les prélèvements pesant sur le travail à hauteur d'un point de PIB et de financer la mesure pour moitié par des baisses de dépenses publiques et pour moitié par une augmentation de la TVA (notamment en augmentant le taux réduit intermédiaire de 7 % à 10 %) et par des taxes environnementales qui ne sont pas encore définies.

Graphique 20. **Les prélèvements pesant sur le travail sont élevés**[1]



1. 2010 pour la Grèce, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal et l'OCDE.

Source : OCDE, base de données des Statistiques des recettes publiques de l'OCDE 2012.

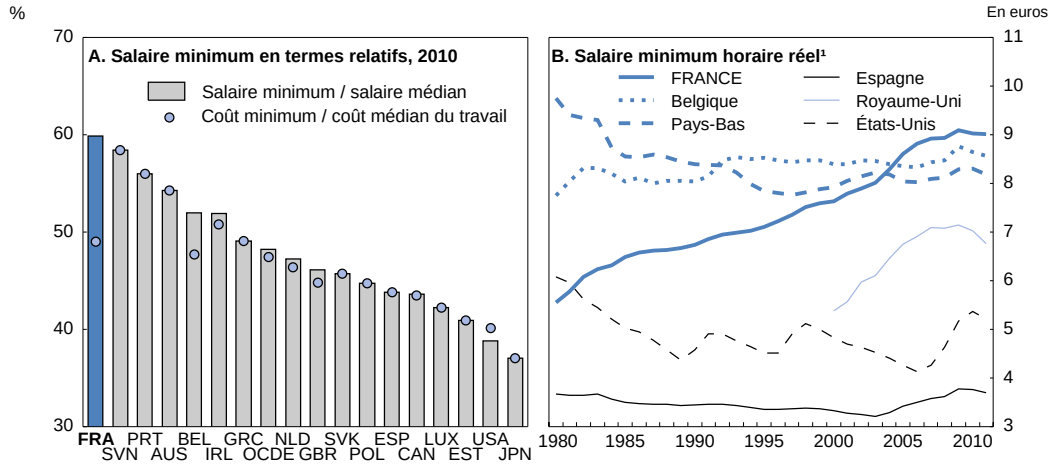
Cette réforme est conforme aux recommandations antérieures de l'OCDE (OECD, 2012a) et comblerait environ la moitié de l'écart de coin fiscal pesant sur le travail au niveau du salaire médian par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE. Il importe qu'elle soit mise en œuvre avec une sortie en sifflet pour éviter une trappe au niveau du salaire plafond (2.5 Smic). À moyen terme, il conviendra de réduire davantage les prélèvements sur le travail (graphique 20). Comme on l'a vu, la meilleure solution consisterait à réduire les dépenses publiques à due concurrence. Si le financement devait être assuré par de nouvelles recettes, celles-ci devraient être trouvées dans la suppression de dépenses fiscales inefficientes et l'augmentation des taxes environnementales et des impôts sur la propriété immobilière et sur les successions.

Poursuivre la modération salariale au niveau du salaire minimum et améliorer la qualité du dialogue social

L'impact négatif des prélèvements sur le travail est renforcé par les rigidités salariales. Ainsi, le Smic rapporté au salaire médian est plus élevé en France que dans n'importe quel pays de l'OCDE (graphique 21). En termes absolus, l'Australie et les Pays-Bas, qui ont des niveaux de salaire minimum comparables, admettent des exceptions d'application larges pour les jeunes (chapitre 2) alors qu'elles sont assez réduites en France (apprentissage ou moins de 18 ans seulement). Malgré les allègements de cotisations sociales ciblées sur les bas salaires, le coût du travail au niveau du salaire minimum rapporté au coût du travail au niveau du salaire médian se situe à un niveau relativement élevé, proche de la moyenne des pays de l'OCDE ayant un salaire minimum légal. Si le Smic permet de limiter les inégalités salariales des travailleurs à temps plein, ce n'est pas un instrument efficace pour réduire les inégalités de revenu ou pour combattre la pauvreté en raison de ses retombées en termes de temps partiel subi et de chômage des jeunes et des travailleurs peu qualifiés. Les dispositifs de soutien aux revenus du travail (prime pour l'emploi et volet activité du RSA) sont potentiellement des instruments mieux adaptés.

© OCDE 2013

Graphique 21. **Le salaire minimum relatif est élevé**

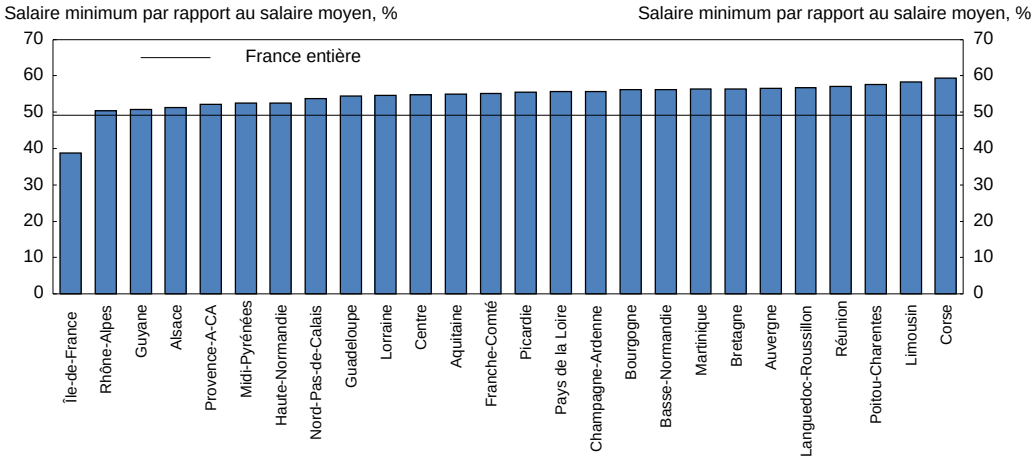


1. À prix et taux de change constants, base 2011.

Source : OCDE, Objectif croissance 2012 et base de données OCDE sur le salaire minimum.

En dehors de l'Île de France, le ratio du salaire minimum au salaire moyen atteint un niveau élevé, le salaire minimum pouvant être très contraignant dans certaines régions (graphique 22, qui est sommaire en ce sens qu'il ne prend pas en compte les différences de structure de l'emploi entre régions). Il serait utile d'effectuer des analyses, prenant en compte l'hétérogénéité des marchés du travail entre bassins d'emplois, qui permettraient d'évaluer dans quelle mesure le niveau du salaire minimum restreint la demande de travail au niveau régional. En effet, un salaire minimum uniforme ne peut rendre compte du fait que la productivité d'un individu donné peut varier géographiquement en raison d'effets d'agglomération bien mis en évidence par les travaux d'économie géographique. Le coût de la vie varie également beaucoup sur l'ensemble du territoire de sorte que les salariés rémunérés au Smic ont un pouvoir d'achat très différent d'une région à l'autre.

Graphique 22. **Salaire minimum relatif par région, 2009**



Source : Insee, DADS 2009.

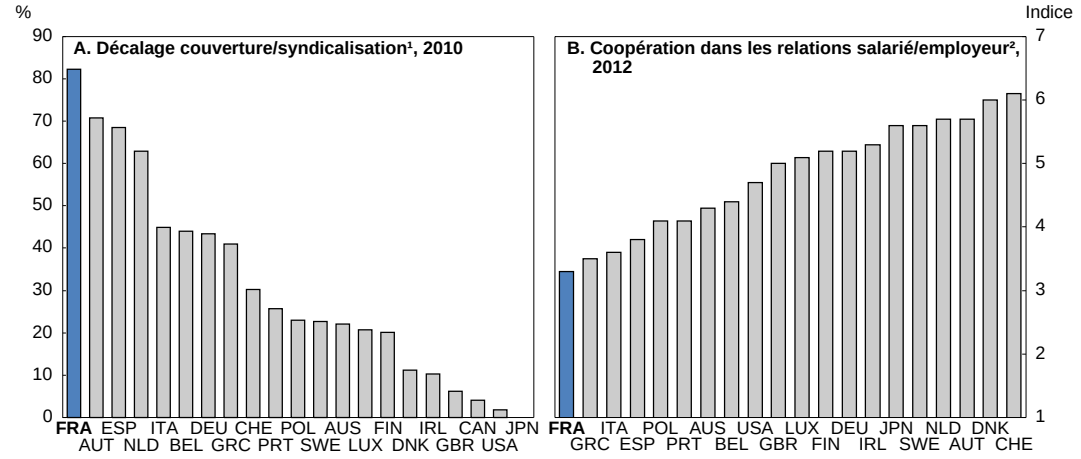
Comment lire ce graphique : En France, le salaire minimum s'applique uniformément à toutes les régions mais diffère d'une région à l'autre en pourcentage du salaire moyen.

Un salaire minimum élevé tend, par ailleurs, à limiter l'intérêt des négociations collectives, donc à nuire à la qualité du dialogue social (Aghion et al., 2008), et ainsi à contribuer à la faible syndicalisation (Cahuc et al., 2008). Or l'insuffisante représentativité

(graphique 23), mesuré par la différence entre la part des salariés couverts par les conventions collectives et le taux de syndicalisation, semble être un facteur important du chômage (Murtin et al., 2013). La loi d'août 2008 va rendre les syndicats plus représentatifs en fondant leur légitimité sur les résultats des élections professionnelles. Cependant, il est encore difficile de savoir quelle sera la portée de cette avancée.

La possibilité d'accords dérogatoires juridiquement sécurisés au niveau de l'entreprise, qui suspendent temporairement des contrats ou des accords collectifs est de nature à vitaliser le dialogue social. Le récent accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 ouvre cette voie (cf supra). Par ailleurs, ainsi que le soulignent Cahuc et Zylberberg (2009) et le Rapport Perruchot (2011), le mode de financement des organisations syndicales et patronales manque de transparence et ne repose pas suffisamment sur les cotisations des adhérents, caractéristiques qui expliquent en grande partie la chute vertigineuse de la syndicalisation et la mauvaise qualité du dialogue social (Andolfatto, 2007). Cette mauvaise qualité a souvent été en France une entrave à l'établissement d'un meilleur équilibre du marché du travail. Le succès des négociations entre les partenaires sociaux ouvertes depuis la grande conférence sociale de juillet 2012 (emplois d'avenir, contrats de génération, sécurisation de l'emploi) suggère que le dialogue social progresse en France.

Graphique 23. **Le dialogue social ne semble pas être de bonne qualité**



1. Différence arithmétique entre le taux de couverture des accords collectifs et le taux de syndicalisation.
2. Indice variant selon une échelle de 1 à 7 à partir d'une question posée à 14 000 chefs d'entreprise (129 pour la France), le niveau le plus élevé indiquant le maximum de coopération possible.

Source : OCDE, Objectif croissance 2012 ; Forum économique mondial, Global Competitiveness Report 2012-2013.

Réduire la dualité des contrats de travail en s'orientant résolument vers la flexicurité

Le marché du travail reste marqué par une dualité profondément ancrée des contrats de travail et un développement insuffisant des mesures actives d'accompagnement des chômeurs. Actuellement, 90 % des embauches s'effectuent sur des contrats temporaires et les parcours d'insertion dans l'emploi stable sont longs et souvent chaotiques (chapitre 2). La segmentation des contrats peut peser sur la capacité de l'économie à s'adapter aux chocs (donc sur la productivité agrégée). Surtout elle répartit inégalement le poids des nécessaires ajustements entre ceux qui sont protégés et ceux qui sont exposés et ne parvient pas à réduire le sentiment d'insécurité des travailleurs, y compris ceux titulaires d'un contrat permanent. De plus, cette segmentation engendre de fortes inégalités d'accès aussi bien à la formation professionnelle qu'au logement. La rupture conventionnelle, un mode de rupture négociée du contrat de travail instauré en 2008, permet de pacifier les séparations mais ne réduit la dualité qu'à la marge.

Pour réduire la segmentation, la définition du licenciement économique devrait être élargie, les obligations de reclassement par les entreprises réduites et les procédures de

licenciement simplifiées. Concernant le licenciement économique, un des objectifs importants serait de limiter le contrôle du juge sur l'appréciation du motif. En Australie, par exemple, le licenciement économique a une cause réelle et sérieuse dès qu'il fait suite à une suppression de poste qui ne cache pas un motif personnel. Ces assouplissements pourraient être combinés à des cotisations patronales plus élevées pour les contrats temporaires, à une limitation effective contre les abus de leur utilisation (comme en Finlande et en Norvège) et à un allongement de la période d'essai des contrats permanents.

La France doit, en accentuant les progrès récents, se tourner résolument vers la « flexicurité ». Il s'agit d'un système d'organisation du marché du travail qui combine la flexibilité des contrats permanents, la sécurité des revenus pour les travailleurs entre deux emplois et une politique active qui, par des services intensifs de suivi, d'orientation et de reconversion, facilite le retour à l'emploi des travailleurs licenciés. La flexicurité vise à protéger les revenus et l'employabilité des personnes au lieu de maintenir des emplois trop faiblement productifs, et faciliter ainsi l'adaptation aux transformations économiques. Pour que ce système fonctionne convenablement, il faut que la garantie par l'État des ressources des chômeurs et d'une aide active (mais coûteuse) aux efforts de recherche d'emploi s'accompagne de l'obligation effective pour les bénéficiaires d'accepter des offres raisonnables d'emploi, même quand cela implique des conditions moins attrayantes que précédemment. Il s'agit dès lors de construire une stratégie d'aide au retour à l'emploi qui renforce le lien entre prestations, recherche d'emploi et participation à des mesures actives qui doivent s'appuyer sur des services d'accompagnement efficaces pour tout demandeur d'emploi, y compris les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), comme cela est prévu par la loi de décembre 2008.

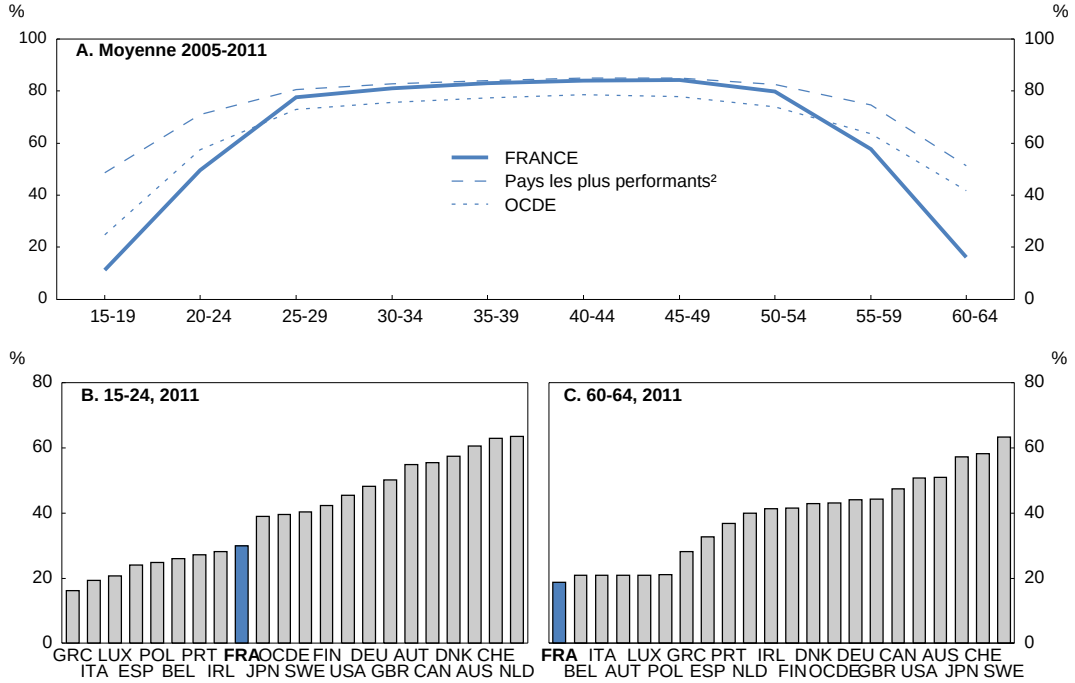
L'accroissement de l'emploi des seniors reste une priorité

L'emploi des jeunes et des seniors reste, malgré des progrès récents pour ces derniers, le talon d'Achille de la France (graphique 24). Bien que le taux d'emploi des seniors (surtout celui des femmes) ait connu une tendance haussière, même durant la crise, celui des 60-64 ans reste le plus faible des pays de l'OCDE, de sorte que la durée moyenne passée en retraite est l'une des plus longues (OCDE, 2011c) (graphique 25). Cet accroissement du taux d'emploi des seniors s'explique au moins en partie par un ensemble de politiques mises en place depuis une décennie (OCDE, 2011b). Du côté de l'offre de travail, la réforme des retraites de 2010 va contribuer à changer les comportements des employeurs comme des salariés vis-à-vis du travail des seniors, et notamment en ce qui concerne l'investissement dans la formation tout au long de la vie. Cela étant, alors que la plupart des dispositifs publics de subvention des préretraites ont été supprimés, d'autres canaux existent toujours qui permettent aux seniors de sortir de manière précoce du marché du travail notamment par le biais de la rupture conventionnelle ou d'un licenciement, et d'une indemnisation du chômage plus favorable (cf. supra).

© OCDE 2013

Graphique 24. **La France connaît une très forte dispersion des taux d'emploi par tranche d'âge[1]**

Taux d'emploi, en pourcentage de la population par classe d'âge

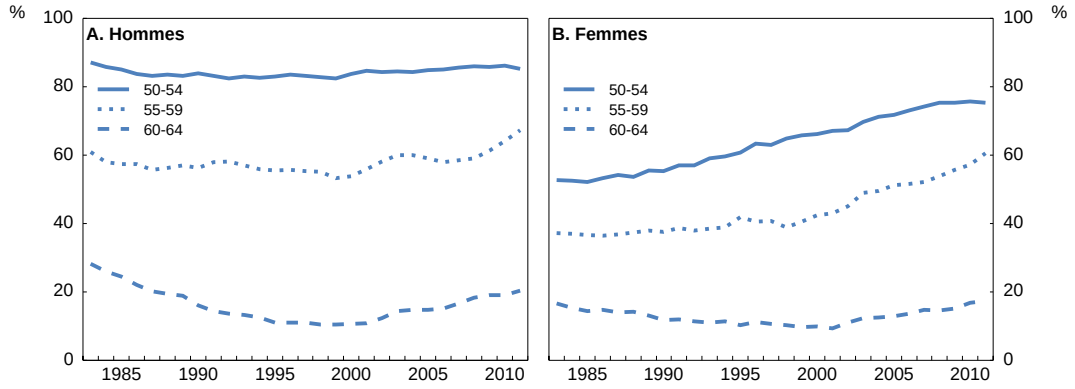


1. Une classification hiérarchique a été utilisée pour l'identification de groupes de pays de l'OCDE selon une structure par tranche d'âge des taux d'emploi (voir chapitre 2)
2. Australie, Canada, Danemark, Islande, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suisse.

Source : Boulhol et Sicari (2013b) ; Base de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active 2012.

Graphique 25. **Taux d'emploi des travailleurs âgés en France**

En pourcentage de la population par classe d'âge



Source : OCDE, base de données sur les Statistiques de la population active 2012.

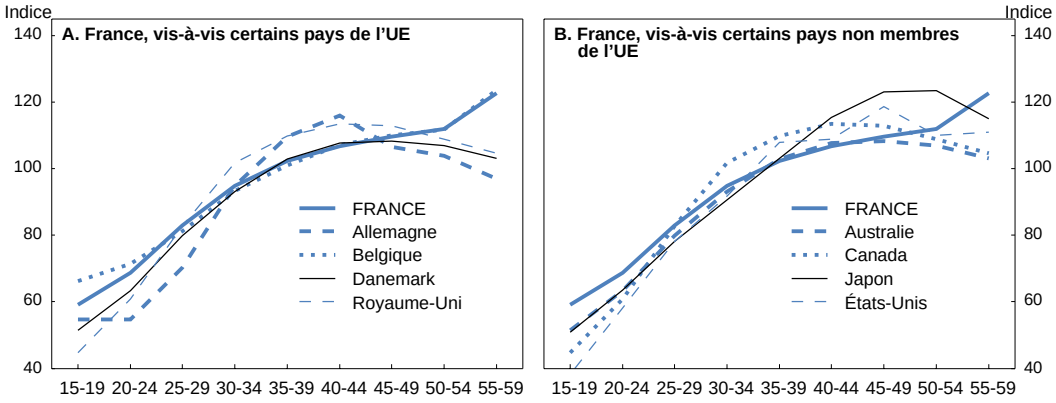
Du côté de la demande de travail, le mécanisme de progression des salaires en fonction de l'ancienneté (revalorisation automatique résultant des grilles salariales négociées dans les accords de branche, indemnités de fin de carrière) peut nuire à l'emploi des seniors s'il ne reflète pas les écarts de productivité. Or, par rapport aux autres pays, les salaires relatifs semblent en France élevés pour les jeunes et les seniors (graphique 26). Les pouvoirs publics pourraient encourager les partenaires sociaux à placer la question de la progression

© OCDE 2013

salariale en fonction de l'âge au cœur des négociations salariales, y compris dans le secteur public.

Graphique 26. **Distribution des salaires moyens par tranche d'âge, 2009**

Salariés à temps plein, salaire moyen tous âges confondus = 100



Note : Ces graphiques doivent être interprétés avec prudence car ils peuvent refléter des effets de composition, par exemple si les moins qualifiés sortent plus précocement du marché du travail en France.

Source : OCDE, base de données sur les salaires et les gains.

En 2013, le gouvernement va mettre en œuvre les contrats de génération. Ce nouveau dispositif consiste à accorder des aides aux entreprises de moins de 300 salariés qui embauchent un jeune en contrat permanent tout en maintenant en emploi un senior de plus de 57 ans. Cette mesure permet de réduire le coût du travail des jeunes et des seniors, bien que ce ne soit pas l'objectif premier affiché par le gouvernement pour ce dispositif. Il serait préférable de s'attaquer directement aux effets négatifs du mode de formation des salaires de ces catégories de salariés, ce qui permettrait en outre d'éviter de grever les comptes publics (chapitre 2).

Encadré 5. **Recommandations pour accroître le potentiel de l'économie et redresser la compétitivité**

- Réduire les dépenses publiques pour diminuer le déficit budgétaire et permettre à moyen terme la baisse des prélèvements sur le travail et sur les entreprises.

Marchés des biens et services

- Augmenter la concurrence sur le marché des produits, notamment en assouplissant les réglementations limitant l'accès à de nombreuses professions.
- Supprimer les niches fiscales favorisant indûment les grandes entreprises. Supprimer ou alléger celles des obligations des entreprises liées aux seuils réglementaires qui sont superflues ou secondaires, et mieux répartir en fonction des effectifs celles qui sont nécessaires afin d'en lisser les effets.
- Supprimer les autorisations spéciales pour l'urbanisme commercial et l'interdiction de vente à perte, et assouplir les horaires d'ouverture des magasins. Élargir les compétences de l'intercommunalité, notamment en matière de permis de construire et de plan local d'urbanisme. Adopter le projet de loi de 2011 « droits, protection et information des consommateurs ».
- Créer une autorité indépendante de régulation de l'ensemble du secteur des transports. Maintenir et clarifier la séparation entre le gestionnaire de réseau (RFF) et l'opérateur historique (SNCF) de façon à instaurer les conditions propices à une concurrence effective.

© OCDE 2013

- Introduire l'action de groupe en droit français couvrant notamment les cas d'infraction au droit de la concurrence.

Marché du travail

- Élargir la définition du licenciement économique ; simplifier les procédures de licenciement et raccourcir les procédures juridiques ; assouplir les obligations de reclassement ; faire en sorte que les cotisations patronales des contrats temporaires soient plus élevées que celles des contrats permanents ; allonger les périodes d'essai des contrats permanents ; et améliorer l'efficacité de la formation professionnelle et des services d'accompagnement vers l'emploi.

- Poursuivre la modération salariale au niveau du salaire minimum, et envisager un ajustement du salaire minimum du niveau régional si des analyses plus approfondies montrent que le coût du travail constitue un frein important à l'emploi régional. Encourager les partenaires sociaux à placer la question de l'évolution des rémunérations en fonction de l'âge au centre des négociations salariales, y compris dans le secteur public.

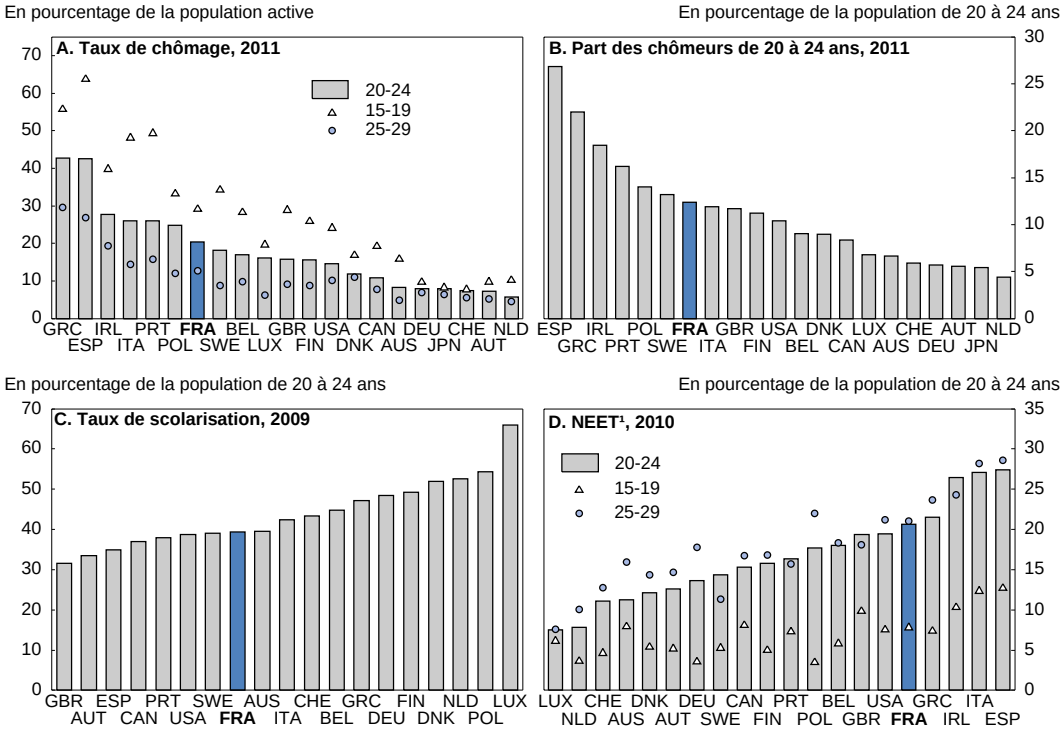
- Réformer le système d'assurance chômage et améliorer les politiques d'activation (encadré 4).

- Accroître la possibilité de déroger au niveau de l'entreprise à des accords sectoriels et individuels. Réformer le mode de financement des organisations syndicales et patronales afin d'assurer une meilleure représentativité et de continuer à améliorer le dialogue social.

Améliorer la situation économique des jeunes

Les jeunes sont durement touchés par la dégradation de la situation économique depuis 2008. Mais les difficultés auxquelles ils se trouvent confrontés sont d'abord structurelles. Les inégalités scolaires se creusent depuis plus d'une décennie, situation aggravée par le fait qu'elle provient de la baisse marquée des résultats des élèves les plus en difficulté. Les jeunes font face en France à de nombreux problèmes d'accès à l'emploi (graphique 27, panneaux A, B et C), qui ont été étudiés en profondeur par l'OCDE (OCDE, 2009b) ; en particulier le taux de chômage des 20-24 ans n'est pas descendu en dessous de 16 % depuis près de 30 ans. Les jeunes sont aussi très pessimistes face à l'avenir (voir graphique 2.6), et expriment une forte méfiance envers les institutions (gouvernement, médias, grandes entreprises, etc.). La concentration spatiale des situations d'extrême précarité nourrit un climat de tensions.

Graphique 27. **Les difficultés des jeunes sur le marché du travail**



1. Ni étudiant, ni en emploi, ni en formation.

Source : OCDE, bases de données des Statistiques de la population active 2012 et de l'Éducation 2012.

Les jeunes doivent faire face à une offre insuffisante de logements étudiants et de petits logements dans le parc social. Au-delà de l'aide personnalisée au logement, les mesures de soutien en faveur des jeunes adultes, reposant sur une centaine de bornes d'âge, passent essentiellement par les prestations familiales (Commission sur la politique de la jeunesse, 2009). Les jeunes majeurs sans enfant de moins de 25 ans se trouvent quasiment exclus du principal dispositif d'aide sociale (le RSA), une exception en Europe partagée par l'Espagne et le Luxembourg. Ce système hybride hésite entre autonomie et solidarité familiale, et est inéquitable car les jeunes sans emploi et dépourvus d'un soutien familial solide financièrement se retrouvent dans des situations difficiles.

L'extension du RSA aux jeunes adultes réduirait l'intensité de la pauvreté et, si elle est bien conçue, faciliterait la transition vers l'emploi. Elle devrait être progressive en fonction de l'âge et réservée aux NEET (ni étudiant, ni en emploi, ni en formation). La clé de la réussite du dispositif, et une condition *sine qua non* notamment pour éviter de décourager la poursuite des études, consiste à l'ancrer fermement dans le respect d'obligations réciproques facilitant l'insertion professionnelle, un défi en France dont l'enjeu dépasse largement le seul cas des jeunes (cf. supra). Cette extension du RSA pourrait être intégralement financée par la suppression des allégements régressifs procurés par le rattachement des jeunes majeurs au foyer fiscal familial et des prestations familiales auxquels ils donnent droit. Dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté (encadré 3), le gouvernement entend mettre en place une « garantie jeunes » conditionnelle à la participation à des programmes d'activation, d'un montant similaire au RSA et réservée aux jeunes NEET « en situation de grande précarité ». Le dispositif viserait *in fine* 100 000 jeunes de 18 à 24 ans, soit seulement 10% des NEET de cette classe d'âge environ.

© OCDE 2013

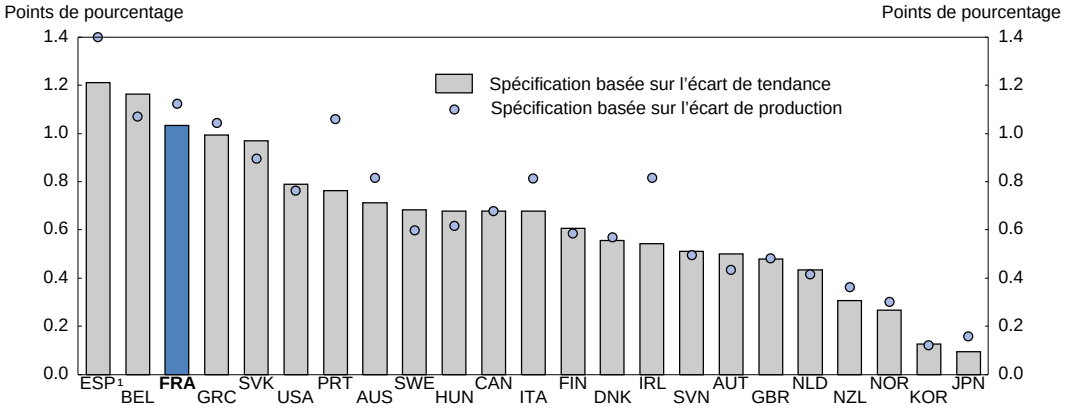
Le niveau du salaire minimum et la dualité des contrats de travail pénalisent les jeunes

Le taux de progressivité du salaire minimum en fonction de l'âge pourrait suivre celui de ce vrai RSA jeunes. En effet, le niveau du salaire minimum tend à exclure les jeunes peu qualifiés de l'emploi. En France, contrairement à de nombreux pays qui ont adopté un salaire minimum fonction de l'âge, les jeunes adultes se trouvent en concurrence avec des salariés expérimentés sans avantage de coûts. Cela conduit à des stratégies de contournement (stages notamment).

La France est avec l'Espagne et la Belgique le pays de l'OCDE où la sensibilité du chômage des jeunes au cycle économique semble la plus marquée (graphique 28). Une forte protection de l'emploi pénalise davantage les nouveaux entrants en cas de repli de la demande, et répartit très inégalement, au détriment des jeunes et surtout les peu qualifiés, le poids des nécessaires ajustements de l'économie aux transformations structurelles. En France, 34 % des emplois de jeunes de 15 à 29 ans sont temporaires contre 13 % pour l'ensemble des salariés (DARES, 2012). Or, la France comme les pays de l'Europe du Sud cumule un système peu développé de liens entre les jeunes et les entreprises avec des rigidités sur le marché du travail. Les parcours d'insertion s'allongent en conséquence.

Graphique 28. **Sensibilité du taux de chômage des jeunes aux aléas de la conjoncture, 15-24 ans**

Variation estimée du taux de chômage un an après un choc négatif d'un point de PIB



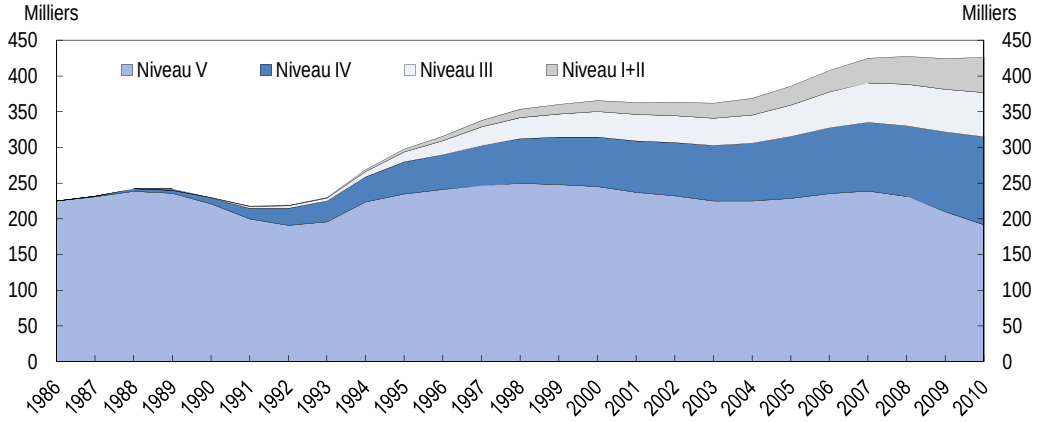
1. Afin d'améliorer la lisibilité du graphique, l'échelle des ordonnées va jusqu'à 1.4 mais pour la spécification reposant sur l'écart de production, la valeur réelle estimée pour l'Espagne est de 2.4.

Source : Boulhol et Sicari (2013b).

Les gouvernements successifs ont mis en place différents types de contrats aidés, y compris l'apprentissage, pour tenter de surmonter les difficultés que rencontrent les jeunes sur le marché du travail. Ils représentent environ le quart des emplois occupés par les jeunes de moins de 26 ans et la moitié de ceux occupés par les non bacheliers. Les études convergent sur l'absence d'impact positif durable pour les aides dans le secteur non marchand et sur les avantages de l'apprentissage. En réponse à la crise qui se prolonge, le gouvernement a lancé un nouveau programme de 150 000 contrats aidés hors alternance en 2013 et 2014 (les *emplois d'avenir*). Ces contrats diffèrent des contrats aidés classiques du secteur non marchand, avec des durées longues, de fortes exigences visà-vis des employeurs pour le tutorat et la formation et un accompagnement en parallèle par le service public de l'emploi, caractéristiques susceptibles d'améliorer quelque peu l'intégration dans l'emploi. Il importe cependant, compte tenu de leur faible efficacité comme outil d'insertion dans l'emploi stable, de limiter ce type de dispositif à de l'intervention contra-cyclique d'urgence. L'apprentissage a connu une forte croissance *a priori* bienvenue, mais s'est développé en laissant de côté les moins qualifiés (graphique 29). Dans ce cas les effets d'aubaine peuvent être importants, les employeurs utilisant l'apprentissage pour embaucher des jeunes qualifiés et tirer profit des subventions (Martin et Grubb, 2001). Il convient de mieux coordonner les programmes de formation

professionnelle, de simplifier les dispositifs d'apprentissage, et de recentrer les aides sur les peu qualifiés.

Graphique 29. **Nombre d'apprentis en fin d'année selon le niveau de diplôme[1]**



1. Certificat d'aptitude professionnelle (CAP), brevet d'études professionnelles (BEP) et mention complémentaire (MC) pour le niveau V ; brevet professionnel (BP), baccalauréat professionnel (Bac pro) et mention complémentaire (MC) pour le niveau IV ; brevet de technicien supérieur (BTS), diplôme universitaire de technologie (DUT) pour le niveau III ; licence, maîtrise pour le niveau II ; diplôme d'ingénieur, diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS), master pour le niveau I.

Source : Ministère de l'Éducation nationale, DEPP.

Mieux coordonner l'accompagnement des jeunes et mieux les orienter

Les missions locales ont pour fonction principale l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Bien qu'elles fassent désormais partie du service public de l'emploi, de nombreux défauts de coordination semblent affaiblir la cohérence du système, soulignant l'absence de politique intégrée d'insertion des jeunes. Faire remonter le pilotage des missions locales au niveau régional (tout en préservant l'implication sur les bassins d'emplois locaux) engendrerait des gains d'efficience.

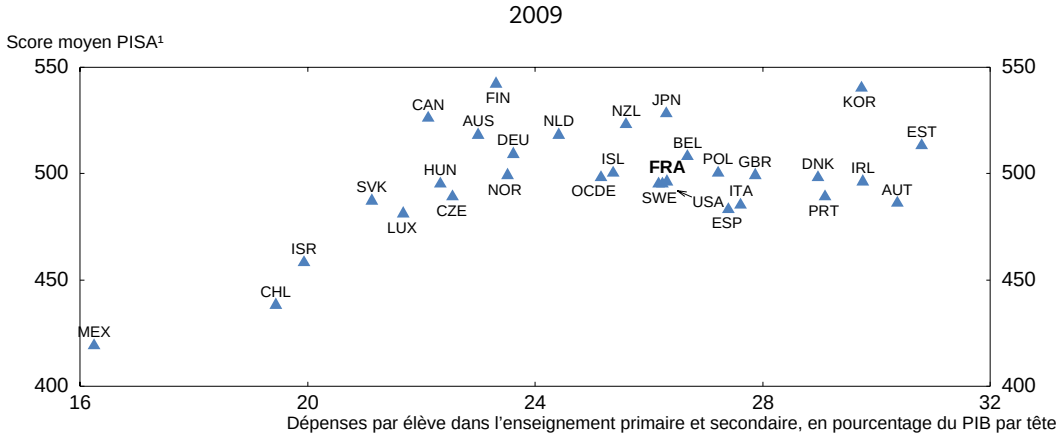
Le système d'orientation scolaire et professionnelle est un des maillons faibles de l'insertion professionnelle. Les élèves qui suivent les filières technologiques ou professionnelles doivent se décider parmi une myriade de formations dès le collège (Galland, 2011). Une année supplémentaire de tronc commun dans leur filière est souhaitable. Ce problème est exacerbé par le manque fréquent de connaissances fines sur le monde du travail et les débouchés de la part des conseillers d'orientation-psychologues (HCE, 2008). Leurs fonctions d'orientation, à développer par une formation spécialisée, devraient être nettement séparées de leurs fonctions psychosociales. Les enseignants sont également trop éloignés des entreprises. Les divers acteurs apportant des conseils d'orientation doivent aussi être mieux coordonnés, notamment en rapprochant voire en fusionnant au niveau régional les fonctions actuelles des centres d'information et d'orientation, de la Mission générale d'insertion de l'Éducation nationale et des missions locales.

© OCDE 2013

Échouant à réduire les inégalités, le système éducatif doit privilégier les interventions précoces

Les résultats des tests PISA suggèrent que des marges substantielles existent pour améliorer, de façon budgétairement neutre, les performances du système éducatif français qui sont proches de la moyenne OCDE (graphique 30). Les inégalités croissantes en termes de niveau d'éducation atteignent un niveau inquiétant (graphique 31), et l'influence de l'origine sociale sur les performances scolaires se trouve parmi les plus fortes des pays de l'OCDE. Cela augure de sévères difficultés économiques et sociales à long terme si rien n'est fait pour redresser la barre. Il semble paradoxal que persistent en France de fortes inégalités scolaires en amont et qu'une protection sociale généreuse mais fort coûteuse soit mobilisée en aval afin de corriger les inégalités socio-économiques qui en découlent.

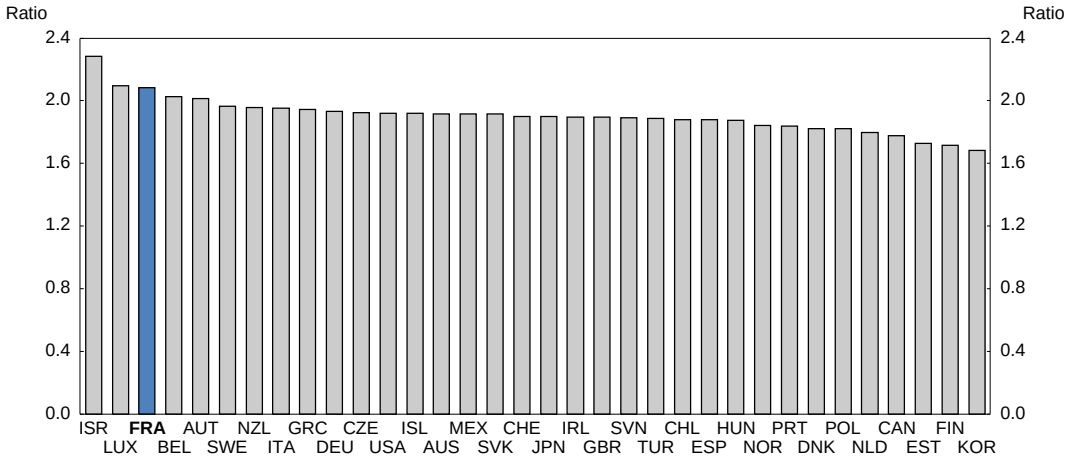
Graphique 30. **Les écarts de performance entre systèmes éducatifs ne sont pas liés aux dépenses d'éducation dans les pays de l'OCDE les plus riches**



1. Moyenne des scores PISA sur les échelles de compréhension de l'écrit, de culture mathématique et de culture scientifique.

Source: OCDE, bases de données des Regards sur l'éducation 2012 et des Résultats de PISA 2009.

Graphique 31. **Ratio des scores PISA des élèves les plus et les moins performants¹, 2009**



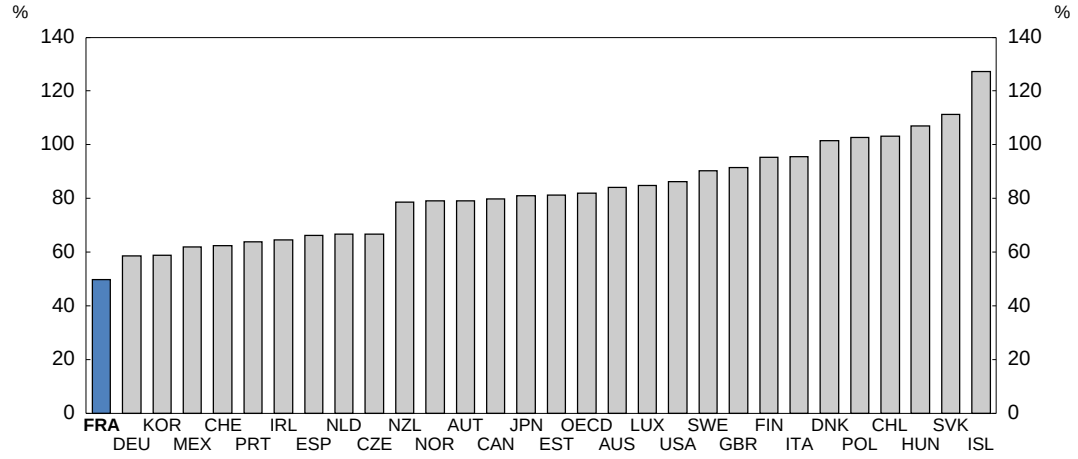
1. Ratio du score moyen des 5 % des élèves les plus performants sur le score moyen des 5 % des élèves les moins performants. Les scores sont des moyennes des scores PISA sur les échelles de compréhension de l'écrit, de culture mathématique et de culture scientifique.

Source: OCDE, base de données des Résultats de PISA 2009.

© OCDE 2013

Lutter de façon efficiente contre l'échec scolaire suppose de concentrer les moyens à un âge précoce, et en particulier dans les milieux défavorisés (Heckman et Carneiro, 2003). Or, la dépense par élève dans le primaire représente environ la moitié de celle du deuxième cycle du secondaire contre quatre cinquièmes en moyenne dans les pays de l'OCDE (graphique 32). De plus, le taux de scolarisation des enfants de deux ans recule à un rythme rapide depuis le début des années 2000.

Graphique 32. **Ratio des dépenses annuelles par élève de l'enseignement primaire par rapport au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, 2009**



Source : OCDE, base de données de Regards sur l'Éducation 2012.

Augmenter considérablement et utiliser efficacement les moyens de l'éducation prioritaire

Environ un élève sur cinq relève de l'éducation prioritaire, une politique territoriale de discrimination positive mise en place au début des années 80. Cette politique erratique a conduit à des résultats décevants. Les moyens mis en œuvre sont très limités quoique mal identifiés. Sur la base d'expériences réussies à l'étranger, des ressources supplémentaires conséquentes, d'environ 0.13 % du PIB par an (selon les estimations du chapitre 2), devraient être déployées pour s'attaquer réellement à l'échec scolaire dans les milieux défavorisés. Cet ordre de grandeur correspond peu ou prou aux montants dégagés par le gouvernement pour créer 60 000 postes dans l'éducation au cours du quinquennat.

La façon d'utiliser les moyens importe autant que les sommes mises en jeu, et trois axes devraient être privilégiés dans les écoles des quartiers défavorisés: le renforcement de la qualité du corps enseignant (incitations financières, formation spécialisée, équipe pluridisciplinaire) ; l'amélioration de l'efficacité des équipes de direction (formation, sélection, autonomie et soutien des directeurs) ; et l'implication des parents. Une approche plus radicale consisterait à remettre en question l'idée même de zonage qui engendre de forts effets de stigmatisation. Il s'agirait alors d'allouer des enveloppes budgétaires supplémentaires aux écoles en fonction des caractéristiques individuelles des élèves qui y sont scolarisés, comme cela fonctionne par exemple aux Pays-Bas.

Donner de l'autonomie aux directeurs d'écoles, améliorer la formation des enseignants et développer le soutien scolaire individualisé

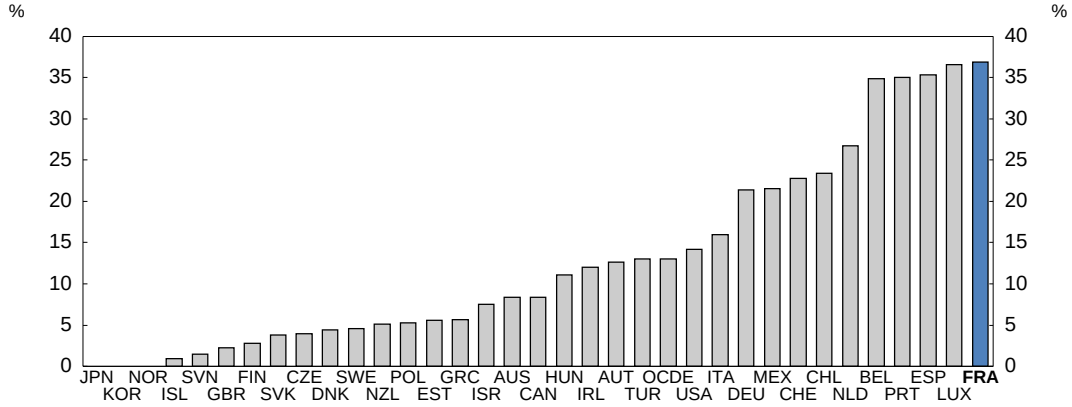
Au-delà de l'éducation prioritaire, la formation initiale des enseignants reste trop académique et insuffisamment tournée vers l'apprentissage des méthodes pédagogiques. La meilleure prise en compte de l'hétérogénéité des situations suppose aussi de développer l'autonomie des écoles primaires. Les responsabilités des directeurs d'école primaires ne sont pas claires, et ils ne disposent ni de l'autorité leur permettant d'assumer une réelle responsabilité pédagogique, ni des moyens suffisants pour remplir leurs responsabilités

administratives (Obin, 2007). La rationalisation des moyens est également déficiente en raison de la persistance d'un grand nombre de petites écoles, lui-même lié à la multitude de petites communes.

La pratique intensive, quoiqu'en net recul depuis vingt ans, du redoublement (graphique 33) est à la fois inefficace et coûteuse. Limiter cette pratique nécessitera de mettre en œuvre une plus grande individualisation de l'enseignement par un soutien efficace aux élèves en difficulté. De plus, les journées scolaires sont parmi les plus longues des pays de l'OCDE, la semaine d'école est de seulement quatre jours (contre cinq dans presque tous les pays) et les vacances sont longues. Cette organisation n'est pas adaptée au biorythme des enfants (OCDE, 2012f). Le gouvernement va améliorer le rythme hebdomadaire à l'école primaire à partir de 2013/2014.

Graphique 33. **Le redoublement scolaire est très utilisé en France**

Pourcentage des jeunes de 15 ans qui ont redoublé au moins une année, 2009



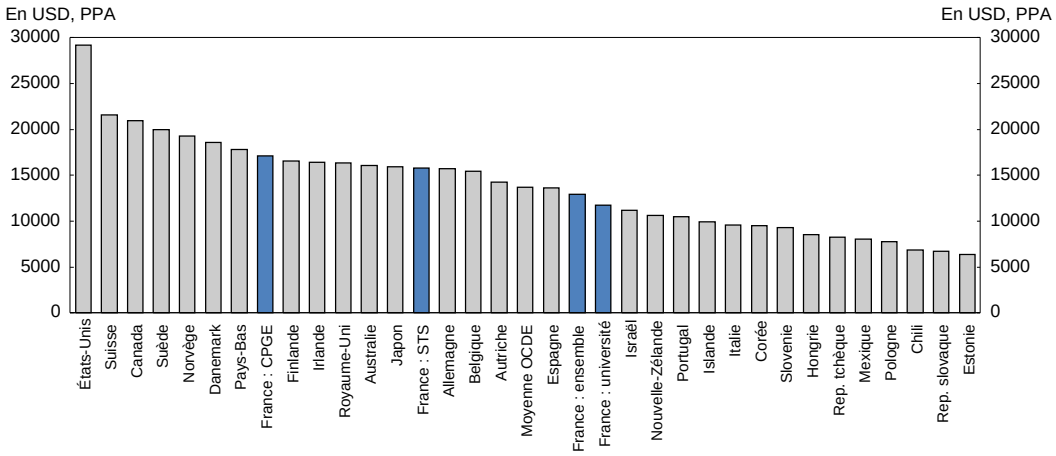
Source : OCDE (2012), Equity and Quality in Education, Éditions OCDE.

Rééquilibrer le financement public de l'enseignement supérieur en faveur des universités et accroître leur autonomie

Avec plus de 400 établissements relevant de 11 tutelles ministérielles (Cour des comptes, 2011), l'enseignement supérieur français est segmenté même si des efforts ont été réalisés pour en améliorer la lisibilité, avec la création des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES, voir Annexe). Malgré des efforts récents, les ressources financières des universités restent insuffisantes en comparaison internationale et par rapport aux autres établissements d'enseignement supérieur (graphique 34). Au-delà des différences de moyens publics, le succès des grandes écoles s'est construit sur un environnement très sélectif et une autonomie relativement forte. Parce que les universités n'opèrent pas ainsi, le système global est dual, et celles-ci se trouvent privées d'une vaste proportion des meilleurs éléments et assez largement coupées des élites.

Bien que cette question ne soit pas à l'ordre du jour en France, le relèvement des droits d'inscription est difficilement contournable si l'on souhaite rehausser la qualité du système universitaire et accorder aux universités un niveau d'autonomie et de responsabilité adéquate, et si les étudiants deviennent plus exigeants quant à la qualité de l'enseignement supérieur. Même si ce dernier bénéficie, comme dans les autres pays, surtout aux enfants des classes moyennes et supérieures, cette augmentation devrait s'accompagner d'une amélioration de l'accès aux prêts étudiants à remboursement subordonné au revenu futur et, si nécessaire, à l'ajustement du système de bourses. Pour optimiser l'utilisation des moyens additionnels nécessaires, les universités doivent disposer de plus d'autonomie. Or, le système universitaire, malgré des progrès récents, reste parmi les plus contraints en Europe (graphique 35). L'accroissement de l'autonomie pourrait offrir aux universités une plus grande liberté dans la fixation des droits d'inscription, la sélection de leurs étudiants et la gestion des ressources humaines.

Graphique 34. **Dépenses par étudiant des différents secteurs de l'enseignement supérieur, 2009[1]**

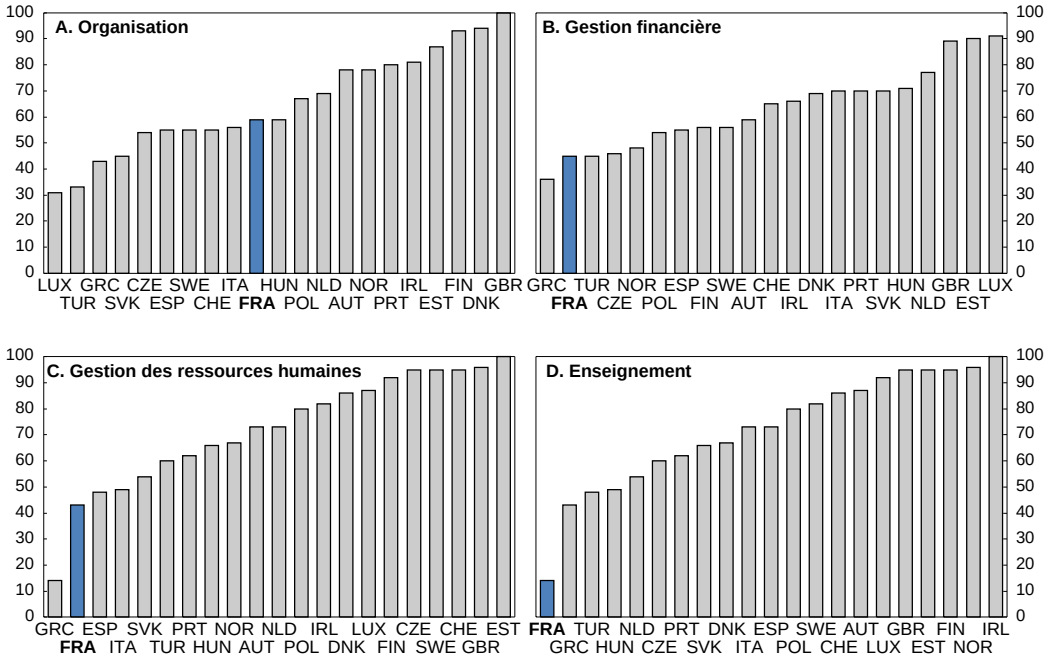


1. Pour la France : Classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et Sections de techniciens supérieurs (STS).

Source : OCDE, Regards sur l'éducation 2012 ; Ministère de l'Éducation nationale-DEPP, L'état de l'école 2010, 2012.

Graphique 35. **Autonomie des universités en Europe, 2010[1]**

En pourcentage



1. 100 % correspond au plus fort degré d'autonomie accordée aux universités dans chacun des quatre domaines reportés.

Source : Association Européenne des Universités, 2011.

© OCDE 2013

Encadré 6. **Recommandation pour améliorer la situation économique des jeunes**

Réduire la pauvreté et augmenter l'emploi des jeunes

- Étendre le RSA aux jeunes adultes ayant terminé leurs études selon un barème progressif en fonction de l'âge, à la condition expresse de mettre en œuvre une stratégie d'activation efficace comprenant une formation ou des démarches actives de recherche d'emploi. Indexer le salaire minimum en fonction de l'âge selon un taux de progression similaire à celui retenu pour ce RSA jeunes.
- Réduire la dualité du marché du travail (voir encadré 5).
- Limiter le nombre de dispositifs d'accompagnement des jeunes vers l'emploi, faire remonter au niveau régional le pilotage des missions locales, et regrouper les missions d'orientation au niveau régional.
- Continuer d'axer les contrats aidés sur l'alternance qui doit être renforcée sur les moins diplômés et rendue plus intéressante pour les entreprises. Mieux coordonner les programmes de formation professionnelle.

Concentrer le financement de l'éducation sur l'école primaire et les milieux défavorisés

- Réaffecter une partie des dépenses d'éducation du secondaire vers le primaire, et vers la scolarisation dès deux ans pour les enfants de milieux défavorisés. Développer l'autonomie des écoles primaires et de leurs directeurs.
- Consacrer les dépenses publiques supplémentaires allouées à l'éducation à rendre l'éducation prioritaire réellement prioritaire. Privilégier le renforcement de la qualité du corps enseignant et de l'efficacité des équipes de direction dans les écoles des quartiers défavorisés.
- Valoriser davantage les pratiques pédagogiques dans la formation des enseignants. Réduire rapidement le recours au redoublement et renforcer l'individualisation de l'enseignement. Adapter les rythmes scolaires au biorythme des enfants.
- Séparer nettement les fonctions d'orientation de celles de psychologue pour les conseillers d'orientation-psychologues. Introduire une première année de tronc commun dans le deuxième cycle des filières technologiques et professionnelles.

Améliorer l'équité et l'efficacité de l'enseignement supérieur

- Réallouer les moyens publics des grandes écoles vers les universités. Accroître l'autonomie des universités en termes de gestion, de sélection et de frais d'inscription. Mettre en place un système de prêts étudiants à remboursement subordonné aux revenus futurs et ajuster les bourses afin d'assurer un accès équitable.

Bibliographie

Aghion, P., Y. Algan et P. Cahuc (2008), « Can Policy Influence Culture? Minimum Wage and the Quality of Labor Relations », *Document de travail*, CEPREMAP, n° 0801.

© OCDE 2013

Ahrend, R., J. Arnold et F. Murtin (2009), « Prudential regulation and competition in financial markets », *OCDE, documents de travail du Département des affaires économiques,* n° 735, Éditions OCDE.

Alesina, A., C. Favero et F. Giavazzi (2012), « The output effect of fiscal consolidations », *NBER Working Paper*s, n° 18336.

Andolfatto, D. (2007), *Les syndicats en France*, La documentation française.

Artus, P. (2012), « Désintermédiation du financement des entreprises: causes et effets », *Flash Natixis*, n° 695.

Autorité de la concurrence (2010), *Avis no 10-A-26 relatif aux contrats d'affiliation de magasins indépendants et les modalités d'acquisition de foncier commercial dans le secteur de la distribution alimentaire*, 7 décembre.

Autorité de la concurrence (2011a), « Concurrence et transport de voyageurs », *Étude thématique*.

Autorité de la concurrence (2011b), *Réponse à la consultation publique de la Commission européenne relative à une approche européenne cohérente en matière d'actions collectives*, 25 mai.

Autorité de la concurrence (2012), *Enquête sur l'entretien et la réparation automobile*, octobre.

Babeau, O. (2012), « Le prix trop élevé des lunettes en France n'est pas une fatalité », *Les Échos*, 9 novembre.

Bach, L. (2012), *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*, Collection du CEPREMAP, n° 27.

Barrell, R., D. Holland et I. Hurst (2012), « Fiscal consolidation: Part 2. Fiscal multipliers and fiscal consolidation », *OCDE, documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 933, Éditions OCDE.

Batini, N., G. Callegari et G. Melina (2012), « Successful austerity in the United States, Europe and Japan », *IMF Working Paper*, n° 12/190.

Benkimoun, P. (2012), « Médicaments: 10 milliards d'euros d'économie possible en France », *Le Monde*, 24 septembre.

Biau, O. et E. Girard (2005), « Politique budgétaire et dynamique économique en France : l'approche VAR structurel », *Économie et Prévision*, n° 169-171, 1-23.

Blundell-Wignall, A., G. Wehinger et P. Slovik (2010), « The Elephant in the Room: The Need to Deal with What Banks Do », *OECD Journal: Financial Market Trends*, vol. 2009/2.

Bouis, R., R. Duval et F. Murtin (2011), « Les déterminants politiques et institutionnels de la croissance économique au sein des économies OCDE et non OCDE : nouveaux résultats à partir d'équations de croissance », *OCDE, documents de travail du Département des affaires économiques,* No. 843, Éditions OCDE.

Boulhol, H. et P. Sicari, (2013a), « The declining competitiveness of French firms reflects a generalised supply-side problem », *OCDE, documents de travail du Département des affaires économiques,* No. 1029, Éditions OCDE.

© OCDE 2013

Boulhol, H. et P. Sicari (2013b), « Labour market performance by age groups : a focus on France », *OCDE, documents de travail du Département des affaires économiques,* No. 1027, Éditions OCDE.

Cahuc, P., G. Cette et A. Zylberberg (2008), *Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?*, Rapport of the Conseil d'analyse économique, n° 79.

Cahuc, P. et A. Zylberberg (2009), *Les réformes ratées du Président Sarkozy*, Flammarion.

CAS (2011), « L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs », *Rapport de la mission présidée par Claude Abraham*, octobre.

Ceci-Renaud, N. et P-A. Chevalier (2010), « L'impact des seuils de 10, 20 et 50 salariés sur la taille des entreprises françaises », *Economie et Statistique*, n°437.

CESE (2011), « 40 ans de formation professionnelle: bilan et perspectives », Conseil économique, social et environnemental, décembre.

COREFRIS (2011), *Rapport annuel*.

Comité national d'évaluation du RSA (2011), *Rapport final*, décembre.

Commission pour la libération de la croissance française (2008), *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française* (Commission Attali), Paris.

Commission sur la politique de la jeunesse (2009), *Livre vert*, juillet.

Cour des comptes (2011), « Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) : un second souffle nécessaire », *Rapport public annuel*, février.

Cour des Comptes (2012), « Le bilan à mi-parcours de la loi programmation militaire », *Rapport public thématique*, juillet.

Créel, J., E. Heyer et M. Plane (2011), « Petit précis de politique budgétaire par tous les temps : les multiplicateurs budgétaires au cours du cycle », *Revue de l'OFCE*, 2011/1, n° 116, 61-86.

DARES (2011), « Emploi des jeunes », *Document d'études*, n° 166, novembre.

DARES (2012), « L'ajustement du marché du travail français pendant la crise de 2008-2009 », Dares Analyses, n°040, janvier.

Duval, J., A. Eidelman, F. Langumier et T. Leibowicz (2012), « La redistribution: état des lieux en 2011», INSEE, *France, portrait social – édition 2012*, Paris.

Egert, B. (2012), « Public debt, economic growth and nonlinear effects: myth or reality? » *OCDE, documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 993, Éditions OCDE.

Egert, B. et R. Kierzenkowski (2010), « Exports and property prices in France: Are they connected? », *OCDE, documents de travail du Département des affaires économiques,* n° 759, Éditions OCDE.

Furuto, A. (2012), « France Ministry of Defense/ANMA », *ArchDaily*, 15 août 2012, téléchargé le 18 décembre 2012. <*http://www.archdaily.com/262981*>.

Garicano, L., C. Lelarge et J. Van Reenen (2012), « Firm Size Distortions and the Productivity Distribution: Evidence from France », *CEP Discussion Papers*, n° 1128.

Galland, O. (2009), *Les jeunes français ont-ils raison d'avoir peur?*, Armand Colin.

HCE (2008), *L'orientation scolaire*, Bilan des résultats de l'École.

Heckman, J. et P. Carneiro (2003), « Human Capital Policy », in *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?,* Heckman, J. et A. Krueger (eds.), MIT Press, 2003.

Hijzen, A. et D. Venn (2011), « The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, no. 115, Éditions OCDE.

FMI (2012), *France Financial Sector Assessment Program*, IMF Country Report n° 12/341, décembre.

Les Echos (2013), *Publication judiciaire*, 3 janvier.

Martin, J. et D. Grubb (2001), « What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies », IFAU-Office of Labour Market Policy Evaluation, *Working Paper*, n° 14.

Merck, O., C. Ducruet, P. Dubarie, E. Haezendonck et M. Dooms ((2011), « The Competitiveness of Global Port Cities: the Case of the Seine Axis (Le Havre, Rouen, Paris, Caen) – France », *OECD Regional Development Working Papers*, n° 2011/07.

Michel, A. (2012), « Réforme bancaire: le projet de loi dévoilé », *Le Monde*, 27 novembre.

Ministère de l'économie (2012), « L'inflation immobilière et ses conséquences pour l'économie française », *Rapport économique, social et financier,* Tome 1, Projet de loi de finances pour 2013, La documentation française.

Mirrlees Review (2011), *Tax by design*, Institute for Fiscal Studies, London.

Molnar, M. (2012). « Fiscal Consolidation: Part 5. What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts? », *OCDE, documents de travail du Département des affaires économiques,* n° 936, Éditions OCDE.

Murtin, F., A. de Serres et A. Hijzen (2013), « Unemployment and the Automatic Extension of Collective Wage Agreements », *OCDE, documents de travail du Département des affaires économiques*, à paraître.

Obin, J.-P. (2007), « Améliorer la direction des établissements scolaires », *Rapport de base national de la France présenté dans le cadre de l'activité de l'OCDE*.

OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE : France 2009*, Éditions OCDE.

OCDE (2009b), *Des emplois pour les jeunes : France*, Éditions OCDE.

OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88, novembre, Éditions OCDE.

OCDE (2011a), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE.

OCDE (2011b), *Études économiques de l'OCDE : France 2011*, Éditions OCDE.

OCDE (2011c), *Panorama des pensions 2011*, Éditions OCDE.

© OCDE 2013

OCDE (2012a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 91, mai, Éditions OCDE.

OCDE (2012b), « What are the best policy instruments for fiscal consolidation? », *OCDE, Note de politiques économiques du Département des affaires économiques*, n° 12.

OCDE (2012c), *Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la France de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption*, octobre.

OCDE (2012d), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 92, novembre.

OCDE (2012e), « Face aux chocs: comment répartir les risqué macroéconomique de manière plus équitable », *Réformes économiques: Objectif croissance 2012*, Éditions OCDE.

OCDE (2012f), *France: Promouvoir la croissance et la cohésion sociale*, Série « Politiques meilleures », Éditions OCDE.

Partouche, H et M. Olivier (2011), « Le taux de taxation implicite des bénéfices en France », *Lettre Trésor-Eco*, n° 88.

Whitehouse, E.R. (2013), « Adequacy and sustainability of pension systems: evidence from Europe », *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, à paraître.

© OCDE 2013

Annexe

Progrès en matière de réformes structurelles

Cette annexe passe en revue les mesures prises sur la base des recommandations formulées dans les Études précédentes. Les nouvelles recommandations qui émanent de la présente Étude figurent dans le chapitre correspondant.

Recommandations	Mesures prises depuis le début de 2011
POLITIQUE DU MARCHÉ DU TRAVAIL	
Faire progresser le salaire minimum moins vite que le salaire médian, au moins en évitant les « coups de pouce ».	Le ratio salaire minimum/salaire médian est resté à peu près stable, à un niveau élevé. Le gouvernement a choisi de donner un « coup de pouce » au salaire minimum (c'est-à-dire de l'augmenter plus que ne l'impose la législation) en juillet 2012, mais il ne s'agissait là que d'une avance sur les futures hausses automatiques.
Favoriser la flexisécurité et réduire le dualisme du marché du travail.	Aucune mesure n'avait été prise jusqu'à l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 (voir corps du texte).
Développer la stratégie de retour à l'emploi pour renforcer le lien entre indemnisation, recherche d'emploi et participation à des mesures actives reposant sur des services publics de l'emploi efficaces.	L'inscription dans la durée de la crise économique n'a pas été favorable au renforcement de ce lien. Le nouveau plan triennal de l'agence publique pour l'emploi (*Objectif 2015*), décidé en juillet 2012, comprend notamment des progrès en matière de mesure des performances et de l'amélioration du ciblage des personnes en difficulté (voir le chapitre 1).
Accorder une importance prioritaire à l'employabilité des jeunes et aux dispositifs de formation en cours d'emploi. Orienter davantage les subventions en faveur de l'alternance vers les personnes peu qualifiées, et évaluer régulièrement l'efficacité des dispositifs.	Les pouvoirs publics ont créé de nouveaux contrats subventionnés (les *emplois d'avenir*) s'adressant aux personnes peu qualifiées, l'objectif étant de conclure 100 000 contrats d'ici à 2014 (voir le chapitre 2). Un nouveau dispositif est en train d'être mis en place (les *contrats de génération*), en vertu duquel un allègement forfaitaire des cotisations sociales sera accordé aux entreprises de moins de 300 salariés qui embaucheront un jeune de moins de 26 ans en contrat à durée indéterminée tout en conservant un senior de plus de 57 ans (voir le chapitre 2).
Mieux utiliser la prime pour l'emploi et le revenu de solidarité active (RSA) pour aider les ménages à faible revenu d'activité.	Aucune mesure n'a été prise. Le gouvernement envisage de mieux articuler le RSA et la PPE (voir encadré 3).

Recommandations	Mesures prises depuis le début de 2011
Réduire le coin fiscal.	La loi de finances rectificative pour 2012 du 29 décembre 2012 a introduit le « Crédit d'impôt pour la Compétitivité », qui allège le coût du travail, par l'intermédiaire d'un crédit d'impôt sur les sociétés (ou sur le revenu selon le régime fiscal de l'employeur), au titre des employés dont la rémunération est inférieure à 2.5 fois le salaire minimum. Ce dispositif réduit les prélèvements pesant sur le travail à hauteur d'un point de PIB. La moitié de ce dispositif doit être financée grâce à une diminution des dépenses publiques et le reste grâce à la TVA (notamment une augmentation des taux normal et intermédiaire) et à des taxes environnementales non encore définies. Cette réforme est globalement cohérente avec les précédents avis formulés par l'OCDE et permettra de combler environ la moitié de l'écart de coin fiscal sur le travail par rapport à la moyenne OCDE.
Faire en sorte que le système d'assurance chômage ne subventionne pas implicitement une sortie anticipée du marché du travail.	Aucune mesure n'a été prise.
Faire en sorte que les pensions de retraite soient actuariellement neutres, surtout dans la fourchette d'âge de la retraite. Achever l'alignement des régimes de la fonction publique sur le régime général.	Bien qu'au cours des 10 dernières années, diverses réformes se soient traduites par un abaissement de la taxe implicite à la poursuite de l'activité, le système de retraite demeure très fragmenté. Il est souhaitable que le débat public promis pour 2013 ait pour objectif l'adoption d'un système unique de retraite par points.
Encourager les partenaires sociaux à placer au centre des négociations salariales la question de l'évolution des rémunérations en fonction de l'âge.	Aucune mesure n'a été prise.
POLITIQUE DE L'ÉDUCATION	
Accorder une autonomie aux établissements d'enseignement supérieur dans la gestion des ressources financières et du personnel.	Aucun progrès n'a été réalisé depuis l'entrée en vigueur de la loi « Liberté et responsabilité des universités » (LRU) de 2007. Le degré d'autonomie des universités est l'un des plus faibles d'Europe (chapitre 2).
Instaurer une sélection explicite à l'entrée des universités et proposer aux élèves une orientation plus rigoureuse au début de la dernière année de lycée.	Aucune mesure n'a été prise concernant la sélection. La réforme de 2012 du diplôme de licence (*Plan pour la réussite en licence*) s'est traduite par un renforcement du dispositif d'orientation au lycée (*Admission Post-Bac*), les universités ayant été chargées à la fois de mieux communiquer sur le nombre de places disponibles, les taux de réussite et l'insertion professionnelle et d'élaborer avec les élèves candidats un programme de formation adapté en lien avec un parcours professionnel déterminé.
Augmenter les frais d'inscription dans les universités en fonction du coût des prestations fournies. Mettre en place un système de prêts aux étudiants remboursables en fonction de leur revenu ultérieur via l'impôt sur le revenu.	Aucune mesure n'a été prise.

Recommandations	Mesures prises depuis le début de 2011
POLITIQUE DE RECHERCHE ET D'INNOVATION	
Pour accroître l'efficacité de la politique de « pôles de compétitivité » : conditionner le maintien des aides publiques aux résultats ; annoncer une date butoir pour les subventions tout en leur substituant peu à peu des fonds privés.	Dans le *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi* de 2012 a notamment été pris l'engagement de distinguer les pôles stratégiques à rayonnement international des pôles de développement régionaux. Les projets des pôles de compétitivité seront évalués sur leurs retombées économiques et sur la diffusion des innovations.
Organiser un rapprochement entre les grandes écoles et les universités en matière de délivrance de diplômes et de recrutement.	En mai 2012, on comptait 23 pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) regroupant 60 universités (sur un total de 83) et 13 établissements divers (écoles d'ingénieurs, écoles de commerce, etc.). Toutefois, le rôle exact des PRES n'est pas clairement défini, même s'ils sont censés devenir les principaux acteurs du réaménagement du paysage universitaire (voir le chapitre 2). La Loi sur l'enseignement supérieur et la recherche en préparation prévoit également des modalités de rapprochements entre les universités et les classes préparatoires aux grandes écoles.
Évaluer régulièrement l'efficacité du crédit d'impôt recherche afin d'optimiser sa configuration et son champ d'application.	Le crédit d'impôt recherche est l'un des dispositifs de soutien à la R-D les plus favorables au monde. Dans son rapport de septembre 2010, l'Inspection générale des finances avait indiqué que ce crédit d'impôt exerçait un effet de levier sur les dépenses privées et préconisé la stabilité du dispositif, au moins jusqu'en 2013. Son coût d'environ 5.3 milliards EUR en 2012 dépasse largement les prévisions (moins de 3 milliards EUR).
Favoriser l'engagement d'actions de groupe (*class actions*) et faire en sorte qu'elles soient applicables aux cas de préjudice dû à des pratiques anticoncurrentielles.	Le gouvernement a lancé une consultation sur le sujet devant déboucher sur une loi en 2013.
CONCURRENCE ET RÉFORME RÉGLEMENTAIRE	
Abroger les lois Royer et Raffarin sur l'urbanisme commercial afin d'abolir la procédure d'autorisation distincte de celle du permis de construire.	Aucune mesure n'a été prise.
Évaluer l'impact des mesures prises en vertu de la loi de modernisation de l'économie (LME) concernant les conditions de négociation entre distributeurs et fournisseurs et voir s'il y a lieu de les assouplir davantage.	L'interdiction de revente à perte est maintenue.
Supprimer de manière graduelle les contingentements (*numerus clausus*) dans certaines professions du droit (avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation) ainsi que dans plusieurs métiers de la santé (pharmacien, kinésithérapeute et vétérinaire).	Aucune mesure n'a été prise.

Recommandations	Mesures prises depuis le début de 2011
Assouplir les conditions d'accès à certaines professions en réduisant le champ des activités dont les membres de ces professions détiennent l'exclusivité (architectes, notaires, huissiers de justice) ou en réévaluant les exigences en matière d'années d'études requises (architectes, vétérinaires, coiffeurs).	Aucune mesure n'a été prise.
Renforcer la concurrence dans la téléphonie mobile en mettant en application la décision de favoriser la venue d'un quatrième opérateur de réseau lors de la prochaine attribution de fréquences et de faciliter l'accès des opérateurs mobiles virtuels (MVNO) aux réseaux.	L'arrivée d'un quatrième opérateur 3G (Iliad, maison mère de Free) a fortement tiré les prix vers le bas. Les licences 4G ont été attribuées à trois opérateurs à la fin de 2011 pour un montant total de 3.6 milliards EUR.
Dans le cas de l'électricité, mettre fin au tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché (Tartam). Plus généralement, reconsidérer le champ d'application des divers tarifs réglementés sur le marché de détail, au moins en ce qui concerne les clients non-résidentiels.	Le Tartam, qui devait expirer avant juin 2010, a néanmoins été prolongé. Le dispositif de l'Accès Régulé à l'électricité Nucléaire Historique, instauré par la loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (loi Nome) est entré en vigueur en juillet 2011, l'objectif étant de favoriser la concurrence sur le marché de l'électricité (à l'exception des petits consommateurs) et de supprimer progressivement les tarifs réglementés. En janvier 2012, le prix de vente de l'électricité aux concurrents d'EDF a été fixé à un niveau relativement élevé (42 EUR/MWh). Les tarifs réglementés seront supprimés d'ici à 2016 pour les entreprises qui consomment plus de 36 kVA, tandis qu'ils continueront de s'appliquer dans le cas des petits consommateurs.
Abaisser le taux de l'impôt sur les sociétés en contrepartie d'une réduction des dépenses fiscales. Atténuer les distorsions qui favorisent le financement par emprunt au détriment du financement par capitaux propres.	Les dépenses fiscales liées à la déductibilité des intérêts ont été réduites, et les paiements au titre de l'impôt sur les sociétés ont progressé de 5 % dans le cas des grandes entreprises réalisant un chiffre d'affaires annuel de plus de 250 millions EUR en 2012 et 2013.
Alléger les obligations réglementaires et fiscales associées aux seuils sociaux légaux pour les entreprises de 50 salariés et plus.	Aucune mesure n'a été prise.
POLITIQUE DU LOGEMENT	
Mettre à jour les valeurs locatives cadastrales et mettre en place mécanisme de revalorisation périodique.	Aucune mesure n'a été prise en ce qui concerne l'immobilier résidentiel. Pour ce qui est de l'immobilier commercial, les valeurs cadastrales seront révisées en 2013 puis actualisées chaque année à compter de 2016.
Élargir les compétences de l'intercommunalité, notamment en matière de permis de construire et de plan local d'urbanisme, relever les coefficients d'occupation des sols, et envisager d'élargir le champ d'application de la taxe sur les logements vacants.	La loi du 20 mars 2012 visait à augmenter de 30 % les coefficients d'occupation des sols mais elle a été abrogée en août 2012 en raison d'une application difficile et de l'opposition des élus locaux. Depuis janvier 2013, le taux de la taxe sur les logements vacants initialement de 10 % est passé à 12.5 % la première année d'imposition et à 25 % à compter de la deuxième.

Recommandations	Mesures prises depuis le début de 2011
Fusionner les organismes de logement social à un niveau supra-municipal afin de réaliser des économies d'échelle ; protéger le secteur du logement social des pressions qui s'exercent sur le plan local, notamment en matière d'attribution ; faire en sorte que les nouvelles constructions répondent davantage aux besoins.	La programmation de logements locatifs sociaux a été sensiblement recentrée sur les zones tendues (37 % de logements financés en zone très tendue en 2011 contre 27% en 2009).
Évaluer le mode de financement des logements sociaux grâce à une analyse coûts-avantages tenant compte des distorsions probablement importantes qui peuvent en résulter en matière d'affectation de l'épargne et des placements et de structure des loyers. Envisager d'ouvrir le marché du logement social aux prestataires privés, sous réserve d'une réglementation adaptée.	Aucune mesure n'a été prise.
Indexer les loyers en cours de bail sur un indice publié reflétant l'évolution des nouveaux baux de location, de préférence dans un périmètre suffisamment restreint. Rapprocher les loyers en vigueur dans le secteur du logement social des prix du marché, plutôt que les rattacher aux coûts supportés au moment de leur construction.	L'encadrement des loyers a été provisoirement renforcé en juillet 2012 sur 38 agglomérations où le marché est tendu. Une nouvelle loi visant à encadrer les loyers dans certaines régions est prévue pour 2013, risquant ainsi de limiter un peu plus l'offre.
Continuer de centrer l'attribution des logements sociaux sur les ménages les plus défavorisés, et accroître la sortie du parc des ménages dont le revenu est supérieur au revenu médian, en particulier en durcissant et en faisant respecter les règles relatives aux suppléments de loyer. Assouplir les dispositions régissant la mobilité à l'intérieur du secteur du logement social.	Aucune mesure n'a été prise.
POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES	
Instaurer une taxe carbone à même d'être validée, après examen, par le Conseil constitutionnel. Entreprendre une évaluation systématique des coûts de réduction de la pollution associés aux différentes composantes de la politique globale de la France en matière d'atténuation du changement climatique, et mettre davantage l'accent sur les options de réduction de la pollution à faible coût.	Aucune mesure n'a été prise.
Passer en revue les allégements fiscaux sur le carburant concernant les véhicules agricoles et les bateaux de pêche en vue de leur réduction, et supprimer ces allégements pour les poids lourds et les taxis. Mettre fin au régime fiscal plus favorable dont fait l'objet le gazole par rapport à l'essence.	Aucune mesure n'a été prise.
Réduire les subventions aux énergies renouvelables, notamment à l'énergie solaire. Privilégier les solutions de réduction des émissions ayant les coûts les plus faibles sans favoriser des technologies particulières.	Les subventions aux énergies renouvelables ont été réduites, mais des écarts sensibles subsistent d'une technologie à l'autre.

Recommandations	Mesures prises depuis le début de 2011
Appliquer pleinement le principe pollueur-payeur aux agriculteurs lorsque la consommation d'eau dans le cadre de leurs activités entraîne une pollution de l'environnement. Augmenter les prix de l'eau pour les activités industrielles et agricoles de façon à couvrir à la fois les dépenses d'exploitation et les dépenses d'infrastructure. Appliquer le taux de TVA normal à la consommation d'eau.	Aucune mesure n'a été prise.

Résumé des chapitres

Chapitre 1. Efficacité et équité du système de prélèvements et de transferts

Les impôts et les transferts en espèces réduisent en France les inégalités de revenu plus que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE en raison de la taille importante des flux concernés. Mais le système est complexe dans son ensemble. Son efficacité pourrait être améliorée à bien des égards, par exemple pour atteindre le même degré de redistribution à moindre coût. Le code des impôts devrait être simplifié et moins fréquemment modifié. Les taux statutaires élevés vont de pair avec un large éventail de taux d'imposition effectifs résultant d'une multitude de niches fiscales et sociales. Il est nécessaire d'élargir l'assiette fiscale, y compris pour la TVA, et de baisser les taux dans l'ensemble du système. Le coin fiscal sur les revenus du travail est élevé sauf dans le bas de la distribution des salaires, ce qui peut réduire la participation au marché du travail ainsi que les offres d'emploi. Une plus grande neutralité fiscale à l'intérieur et entre les différentes catégories d'actifs, et le déplacement des prélèvements sur le travail et le capital vers les taxes environnementales et les taxes sur la propriété immobilière permettraient d'améliorer les performances économiques. De la même façon, le système de prestations sociales devrait être simplifié pour gagner en transparence et en cohérence. La suppression des dispositifs permettant les sorties précoces du marché du travail, l'élimination des régimes spéciaux de retraite et l'internalisation du coût des pensions de réversion augmenteraient l'équité tout en générant des économies. Les performances du marché du travail pourraient être améliorées en augmentant les incitations à la recherche d'emploi et en raccourcissant l'allocation de congé parental.

Chapitre 2. Améliorer la situation économique des jeunes

La situation économique des jeunes n'est pas satisfaisante. Les inégalités scolaires se sont accrues depuis plus d'une décennie, en raison d'une forte baisse des résultats des élèves les plus défavorisés. Le taux de chômage des 20-24 ans n'est pas passé en dessous de 16 % depuis près de 30 ans. Les jeunes français sont très pessimistes quant à l'avenir et expriment une grande méfiance vis-à-vis des institutions. Le filet social hésite entre autonomie et solidarité familiale, et est inéquitable car les jeunes qui sont au chômage et ne disposent pas d'un soutien familial solide financièrement se trouvent dans une situation précaire. La politique d'éducation prioritaire devrait réellement devenir une priorité et les dépenses d'éducation devraient être rationalisées de façon à drainer davantage de ressources vers l'enseignement primaire. Il est souhaitable d'amplifier l'autonomie des universités, de même que l'indépendance financière des jeunes. Le fonctionnement du marché du travail dont certaines caractéristiques pénalisent les nouveaux entrants doit être réformé et les services d'accompagnement des jeunes vers l'emploi améliorés.

© OCDE 2013

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDR), qui est chargé de l'examen de la situation des pays.

La situation économique et les politiques de la France ont été évalués par le Comité le 31 janvier 2013. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 4 mars 2013.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Hervé Boulhol et Balázs Égert sous la direction de Peter Jarrett. Patrizio Sicari a apporté une aide à la recherche.

L'Étude précédente de la France a été publiée en mars 2011.

Pour plus d'informations

Pour plus d'informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter :

Peter Jarrett, courriel : *peter.jarrett@oecd.org* ;
tél. : +33 1 45 24 86 97 ; ou
Hervé Boulhol, courriel : *herve.boulhol@oecd.org* ;
tél. : +33 1 45 24 84 58 ; ou
Balázs Égert, courriel : *balazs.egert@oecd.org* ;
tél. : +33 1 45 24 92 21

Voir également *www.oecd.org/eco/surveys/France*.

Comment obtenir cette publication

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne : *www.oecd.org/librairie.*

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.*oecdilibrary.org.*

Lectures complémentaires

Études économiques : *Les Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : *www.oecd.org/librairie*.

Perspectives économiques de l'OCDE : Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : *www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques.*

Réformes économiques : Objectif croissance : Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : *www.oecd.org/eco/objectifcroissance.*

Pour plus d'informations : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : *www.oecd.org/eco-fr*.

Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE : *www.oecd.org/eco/workingpapers.*

Travail de l'OCDE sur la France : *www.oecd.org/France*.