



Études économiques de l'OCDE FRANCE

MARS 2011

SYNTHÈSE



Résumé

Une reprise modeste est enclenchée, mais la récession va laisser des traces durables. La France se trouve dans une situation intermédiaire parmi les pays de l'OCDE en termes d'impact de la crise. Des facteurs divers, y compris la réaction appropriée de la politique macroéconomique, ont permis à l'économie de résister au choc. Mais la nature financière et globale de la récession suggère que la reprise sera probablement modérée, la croissance du PIB se redressant progressivement pour atteindre 2 % en 2012. Ce rythme sera sans doute insuffisant pour faire refluer rapidement le chômage. Les performances à l'exportation se sont améliorées en 2010 et l'investissement privé devrait devenir le principal relais de la croissance. Bien qu'il y ait un manque d'offre de logements dans des zones dites tendues, le marché immobilier est sans doute vulnérable en cas de remontée des taux. Dans le contexte de turbulence sur certains marchés obligataires de la zone euro, les priorités doivent porter sur l'assainissement budgétaire, l'accroissement des taux d'emploi et la stimulation de l'offre productive.

La France doit rompre définitivement avec la dérive des comptes publics afin d'éviter que la stabilité macroéconomique ne soit menacée. La réforme des retraites 2010 atteste de la détermination des autorités dans ce domaine. Le rythme d'assainissement prévu par le gouvernement jusqu'en 2014 est approprié, mais les mesures permettant d'y parvenir doivent être rapidement précisées. A moyen terme, l'équilibre budgétaire devrait être visé. Pour consolider cet effort et asseoir la crédibilité du gouvernement, la France aurait intérêt à se doter d'un cadre budgétaire renforcé à valeur constitutionnelle consistant en une règle de déficit structurel qui pourrait reposer sur des plafonds de dépenses et des planchers de recettes, en une programmation budgétaire pluriannuelle et un conseil budgétaire indépendant. L'effort de réduction du déficit devra porter en priorité sur les dépenses, en rendant les administrations publiques plus efficaces et en maîtrisant mieux les dépenses liées au vieillissement. Côté recettes, il faut continuer d'élaguer les « niches » fiscales et sociales inefficaces, et envisager de relever les impôts les moins nocifs, notamment les taxes sur les externalités environnementales, la propriété et la TVA.

Le fonctionnement du marché du logement peut être sensiblement amélioré. Les politiques publiques devraient s'articuler davantage autour de trois axes : aides personnelles sous conditions de ressources ; soutien direct et efficace à l'offre en zones tendues, notamment via le secteur social recentré sur les ménages défavorisés ; et réduction de certaines entraves aux mécanismes de marché, afin de rendre l'offre plus réactive, le marché plus fluide, et les distorsions plus limitées. Pour ce faire, les loyers des ménages du secteur social ayant des revenus supérieurs à la médiane doivent être rapprochés des niveaux de marché, et l'indice d'indexation des loyers du secteur privé révisé. Priorité doit être donnée : à la mise à jour des valeurs locatives cadastrales ; à la réduction des avantages fiscaux associés à la résidence principale ; au basculement progressif de la fiscalité sur les transactions vers la taxe foncière ; à la libération des terrains constructibles et au relèvement des coefficients d'occupation des sols ; au rééquilibrage des rapports locatifs ; et à la réduction des coûts effectifs liés à la prise d'hypothèque. La réforme du logement social passe en outre par le regroupement des organismes HLM à un niveau supra communal et la révision du mode d'allocation des logements sociaux. Le gouvernement devrait enfin évaluer le mode de financement du logement social spécifique à la France au travers d'une analyse coûts-bénéfices prenant en compte les distorsions probablement importantes qu'il est susceptible d'engendrer.

Les politiques environnementales doivent s'assurer que les coûts d'abattement sont minimisés, la politique de changement climatique étant au premier plan. Les coûts d'abattement des émissions de gaz à effet de serre devraient être harmonisés entre les

différentes sources d'énergie, la pluralité des externalités à corriger n'impliquant toutefois pas qu'une égalisation stricte des taxes soit nécessaire. Une taxe carbone constitue en principe l'un des principaux instruments pour réduire les émissions de gaz à effets de serre, et il est regrettable que le Conseil constitutionnel ait rejeté une première tentative du gouvernement en ce sens. Dans tous les cas, il faudrait s'efforcer de limiter l'hétérogénéité considérable de la tarification implicite du carbone, qui ne permet pas de réduire efficacement ces émissions. Il s'agit notamment de relever les taxes applicables au gaz naturel, au charbon, au fioul domestique et au diesel, et de réduire les dépenses fiscales dont bénéficient les plus gros utilisateurs de carburants, sur la base notamment des coûts d'abattement. Les coûts de traitement des déchets nucléaires devraient être mieux comptabilisés et la gestion des ordures ménagères et de la pollution des eaux améliorée.

Évaluation et recommandations

Une reprise modérée est enclenchée

Les pratiques de crédit plutôt prudentes, la politique monétaire de la zone euro, les mesures de soutien domestiques, la taille des stabilisateurs automatiques ainsi que la structure de la production ont permis d'amortir substantiellement l'impact du choc mondial sur l'économie française, avec notamment la bonne résistance de la consommation privée. La politique de taux bas a été transmise aux conditions de financement de l'ensemble de l'économie, la France restant largement épargnée par la montée de l'aversion au risque sur certains marchés de la dette souveraine. A bien des égards, la France se trouve dans une situation intermédiaire parmi les pays de l'OCDE en termes d'impact de la crise. Soutenu par des conditions de financement exceptionnellement favorables, le marché immobilier s'est retourné, comme dans de nombreux pays, et les prix renouent avec leurs niveaux record atteints mi-2008. Le marché est sans doute vulnérable en cas de remontée des taux, mais la situation générale est caractérisée par un manque d'offre de logements dans certaines parties du territoire, et il y a ainsi un risque qu'une période prolongée de taux bas nourrisse une bulle sur les prix immobiliers. Si les exportations ont été dynamiques en 2010, les performances de la France en matière de commerce extérieur ont été décevantes sur longue période et le déficit de la balance courante stagne à environ 2 % du PIB.

Une reprise modérée est enclenchée, même si la grande récession va laisser des traces durables sur les finances publiques et l'emploi en dépit d'une augmentation du chômage pendant la crise moins brutale qu'on aurait pu le craindre. La forte composante financière de cette récession ainsi que sa nature quasi mondiale suggèrent que la croissance pourrait être modérée pendant plusieurs années. Ainsi, son rythme ne permettrait qu'un lent recul du chômage et l'inflation sous-jacente devrait rester largement en dessous de 2 % par an jusqu'en 2012. Alors que la politique budgétaire devient nécessairement restrictive, l'accélération de l'activité repose sur la poursuite du rebond de l'investissement privé observé depuis le printemps 2010. Selon les projections, la croissance du PIB progresserait de 1.5 % en 2010, à 1.6% en 2011 et 2.0 % en 2012. Cependant, alors qu'une reprise internationale plus dynamique pourrait engendrer une croissance plus forte en France, les tensions sur les marchés obligataires des pays de l'Europe périphérique pourraient peser sur les perspectives d'investissement et de consommation. Les priorités de politique économique en France consistent à s'assurer que les finances publiques ne menacent la stabilité macroéconomique et à continuer à mettre en œuvre des réformes structurelles stimulant l'emploi et le potentiel productif de l'économie.

Les doutes sur le système financier européen ne sont pas entièrement dissipés

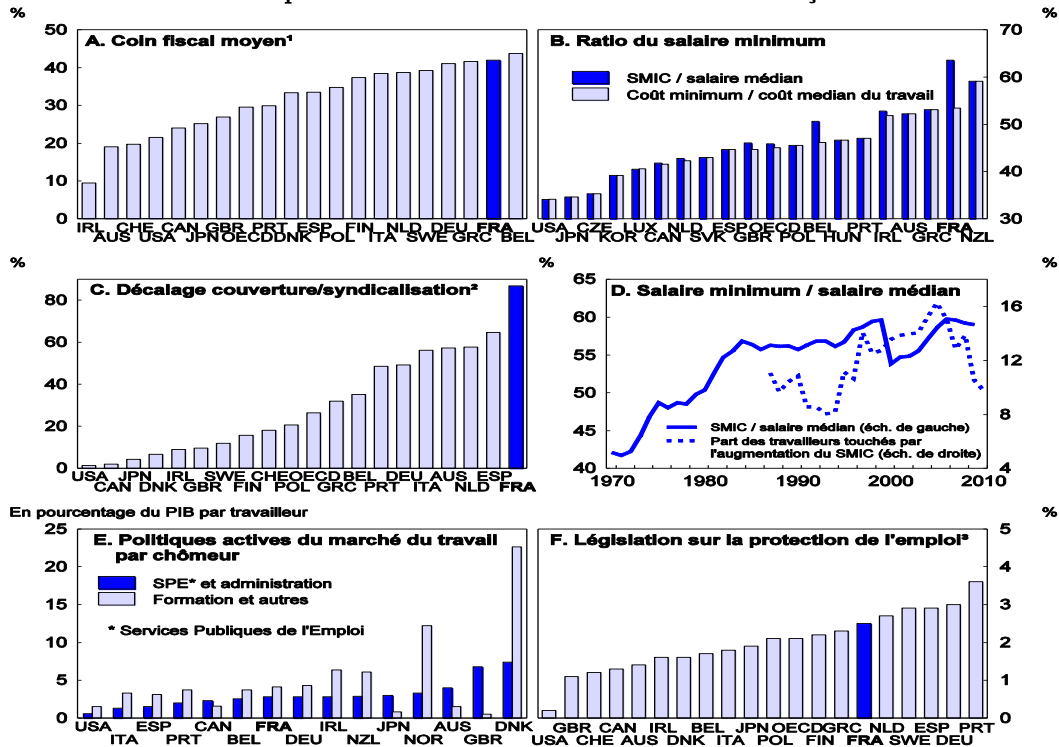
Tout en ayant dû avoir recours au soutien massif de l'Etat, les banques françaises semblent être plus robustes que nombre de leurs concurrentes européennes. La supervision semble relativement performante en comparaison internationale et a été de surcroît améliorée en 2010. Toutefois, comme dans la plupart des pays de l'Union européenne, la forte exposition des banques aux pays qui sont au cœur de la tourmente actuelle reste une source d'incertitude sur la solidité du système bancaire et appelle une vigilance accrue. En conséquence, *de nouveaux tests de résistance plus larges et fondés sur une méthodologie transparente seraient bienvenus au niveau européen, ou à défaut au niveau national. En cas d'emballage prolongé des prix immobiliers, les autorités devraient adopter des mesures macro-prudentielles explicites visant à limiter la distribution de crédit aux ménages.* La mise en œuvre des accords de Bâle III resserrera la réglementation micro-prudentielle et le risque systémique fera l'objet d'un suivi régulier du Conseil de régulation financière et du

risque systémique, dans un contexte d'accroissement de la concentration bancaire en France. Cela pourrait déboucher pour les institutions systémiques (SIFIs) sur *le renforcement des exigences de ratio de capital sous la forme de dette convertible et sur l'élaboration d'un mécanisme d'organisation des faillites bancaires.*

Poursuivre les avancées structurelles sur le marché du travail

L'écart de taux d'emploi avec la moyenne des pays de l'OCDE est tel qu'il manque environ 1.5 million d'emplois pour les moins de 25 ans et les plus de 55 ans combinés. De meilleures performances en termes d'emploi soulageraient grandement les finances publiques, renforceraient la cohésion sociale et le niveau de vie. Depuis une décennie, nombre de mesures ont été adoptées pour accroître l'emploi des seniors, et la réforme des retraites 2010 va notamment porter ses fruits à moyen terme. *L'effort doit être prolongé afin de surmonter les principales faiblesses sur le marché du travail*, telles que soulignées par la publication de l'OCDE (2011) *Objectif croissance* : un haut niveau de fiscalité pesant sur le travail s'ajoutant à un salaire minimum élevé ; une forte segmentation des contrats de travail qui pèse sur la capacité de l'économie à s'adapter aux chocs, et réparti inégalement le poids des nécessaires ajustements ; la faible qualité du dialogue social alimentée par une insuffisante représentativité des syndicats ; et des mesures actives en faveur de l'emploi qui pourraient être encore davantage développées. Concernant ce dernier aspect, *la France pourrait continuer à s'inspirer de l'expérience danoise de « flexicurité »*, qui combine des prestations chômage généreuses et un accès renforcé à la formation et à l'aide à la recherche d'emploi, en échange d'une protection de l'emploi limitée (faibles barrières au licenciement) et d'une obligation stricte à accepter des offres valables d'emploi.

Principales faiblesses du marché du travail français



1. 100% du salaire de l'employé moyen dans un couple avec deux enfants.
2. Différence arithmétique entre le taux de couverture et le taux de syndicalisation. Le taux de couverture des conventions collectives est égal au pourcentage de travailleurs couverts par une convention collective, qu'ils soient ou non syndiqués.
3. Emploi régulier ; l'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6, du moins au plus restrictif.

Source : OCDE, Objectif croissance 2010.

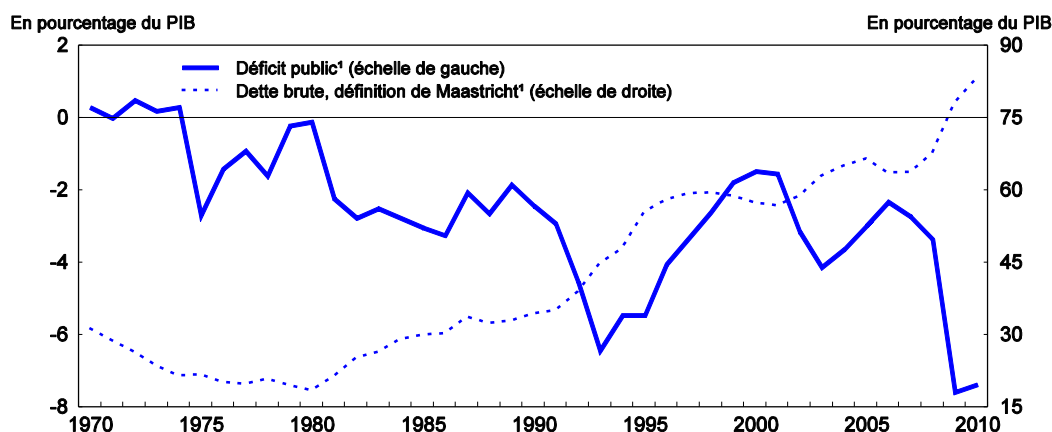
Mettre l'accent du côté de l'offre productive

Les performances du marché du travail dépendent aussi des réformes structurelles sur les marchés de produits ainsi que dans le domaine de l'éducation et de l'innovation. La suppression de la taxe professionnelle, l'élargissement des pouvoirs de l'Autorité de la concurrence, la montée en charge du crédit d'impôt recherche, la nouvelle autonomie des universités, les dépenses d'avenir en faveur de l'enseignement supérieur, la formation et la recherche, toutes ces mesures récentes attestent de la volonté des autorités de renforcer le potentiel d'offre de l'économie. Pour aller plus loin, il faut notamment *continuer à réformer l'enseignement supérieur et la recherche, en particulier en favorisant les synergies entre R&D publique et privée, poursuivre la politique de pôles de compétitivité de manière plus efficace, réduire les niches fiscales dont bénéficient les entreprises pour permettre la réduction du taux statutaire de l'impôt sur les sociétés, lever les barrières administratives à la croissance des PME, et assouplir les conditions d'entrée dans le secteur de la distribution et des professions réglementées.*

Rompre définitivement avec la dérive des comptes publics

Depuis le milieu des années 1970, la dette publique a tendanciellement progressé plus rapidement que le revenu national, et si la crise a amplifié la dégradation des finances publiques, elle n'a fait qu'accélérer un mouvement qui a des causes profondes. Après un déficit total estimé à 7.4 % du PIB en 2010, les nouvelles mesures budgétaires devraient permettre de le réduire à 6 % en 2011. Le gouvernement s'est engagé à poursuivre l'assainissement en ramenant le déficit à 4.6 % du PIB en 2012, 3.0 % en 2013 et 2.0 % en 2014. Cet effort est nécessaire afin de stabiliser la dette (au sens de Maastricht) à environ 90 % du PIB. Au delà de cet horizon, il s'agira d'être plus ambitieux : *l'objectif devrait être d'éliminer le déficit entièrement* de façon à réduire le ratio dette sur PIB à un rythme approprié. En tout cas, *il importe désormais que le gouvernement annonce précisément comment atteindre ces objectifs de moyen terme, et adopte effectivement les mesures correspondantes. Des réformes de structure sont en outre indispensables pour espérer préserver un haut niveau de protection sociale*, et devraient viser en priorité à : renforcer le cadre budgétaire ; améliorer l'efficacité des administrations publiques ; maîtriser les dépenses de santé ; prolonger l'effort entrepris depuis de nombreuses années sur les régimes de retraite ; élargir les bases fiscales et, si besoin, cibler l'augmentation des recettes ; et rendre la structure fiscale plus favorable aux performances économiques. A long terme les marges d'action semblent plus importantes en France du côté des dépenses que des recettes, mais à court terme l'effort devra sans doute porter sur les deux volets.

Les finances publiques se sont dégradées



1. Projections pour 2010.

Source : INSEE ; OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 88 et calculs de l'OCDE.

Renforcer le cadre budgétaire

Les règles opérationnelles, mises en œuvre depuis plusieurs années, notamment les normes de dépenses pour l'Etat et la sécurité sociale, ont permis d'améliorer la conduite de la politique budgétaire, mais n'ont pas empêché la persistance des déficits et l'augmentation tendancielle du ratio de dette sur PIB. *Le cadre général a donc besoin d'être consolidé* en gagnant en cohérence et en lisibilité, d'abord par l'instauration d'une règle budgétaire stable et effective, et conforme avec l'issue des discussions européennes en cours. Alors que la volonté politique est cruciale pour assainir les finances publiques, *une règle générale, à laquelle les règles opérationnelles seraient subordonnées, permettrait d'ancrer la discipline budgétaire et d'asseoir la crédibilité de l'engagement politique* : respect de la règle et soutien politique se renforceraient alors mutuellement. Cette crédibilité nourrirait en retour la confiance des ménages et des investisseurs, minimisant ainsi les effets négatifs du resserrement budgétaire sur la production et l'emploi.

En conséquence, la règle budgétaire doit être articulée en vue d'atteindre un objectif de retour du ratio dette sur PIB en deçà du seuil de 60 % conforme aux engagements européens, au besoin en fixant une échéance précise. *Un objectif en termes de solde structurel minimal pour l'ensemble des administrations publiques éviterait la pro-cyclicité et permettrait une baisse rapide du ratio dette sur PIB ; il pourrait s'appliquer seulement lorsque le ratio de dette dépasse un seuil spécifique suffisamment bas.* Cette solution, qui présente l'avantage de la cohérence avec le Pacte de stabilité et de croissance, pose quelques difficultés techniques en termes d'évaluation précise de la position cyclique, bien que celles-ci soient moins problématiques dans le cas de la France compte tenu de la relative stabilité de l'économie. Pour être plus opératoire, la règle de déficit structurel pourrait se décliner selon des plafonds de dépenses et des planchers de recettes. *Les circonstances exceptionnelles autorisant d'y déroger doivent être soigneusement circonscrites. De plus, un budget pluriannuel dans l'esprit de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-14, mais plus détaillé, devrait être systématiquement adopté (avec des révisions annuelles si nécessaires) en cohérence avec la trajectoire structurelle. La constitution serait amendée pour obliger le gouvernement à adopter ce cadre pluriannuel.* Le calcul du déficit structurel sous-jacent devrait reposer sur une méthodologie transparente et harmonisée au niveau européen. *Enfin, un conseil budgétaire indépendant serait créé pour : évaluer les projections macroéconomiques réalisées par le gouvernement et qui sous-tendent le budget ; examiner la cohérence du programme pluriannuel avec la règle budgétaire ; identifier les failles qui pourraient être utilisées pour contourner les règles ; et détecter les dérapages en cours d'exécution.*

Rendre les administrations publiques plus efficaces

La *Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)* définit les objectifs des politiques publiques en termes de missions, ce qui permet une adéquation plus transparente avec les ressources. *Son périmètre devrait être étendu aux opérateurs de l'Etat.* La *Révision générale des politiques publiques (RGPP)*, mise en place en 2007 dans le but d'identifier des gains d'efficacité, est un outil d'évaluation intéressant mais dont le rendement mesuré en termes d'économies réalisées est jusqu'à présent limité. *Il faudrait élargir son champ aux programmes d'investissement et de prestations sociales, ainsi qu'à toutes les administrations publiques.* De plus, *l'effort de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite doit être poursuivi tout en limitant les rétrocessions des économies ainsi réalisées.* La France se démarque des autres pays de l'OCDE par la petite taille de ses nombreuses communes et la superposition des couches administratives couvrant le territoire. *Le regroupement des petites communes et la suppression de l'échelon départemental pourraient engendrer des économies d'échelle substantielles.* Enfin, *l'Etat devrait mettre en place une partie incitative dans les transferts aux collectivités territoriales pour atteindre des objectifs précis en termes d'efficacité et assurer un meilleur contrôle de leurs dépenses.* Les préconisations relatives aux collectivités territoriales appellent vraisemblablement une révision de la Constitution.

Mieux maîtriser les dépenses publiques de santé

La maîtrise des coûts budgétaires liés au vieillissement démographique constitue un enjeu de taille pour les finances publiques. Les dépenses publiques de santé représentent notamment environ 17 % des dépenses publiques totales. Si le système de soins de santé est de bonne qualité en France, des économies pourraient être réalisées, sans nuire à la qualité. L'objectif de maîtrise des dépenses de santé n'a presque jamais été respecté, bien qu'il puisse l'avoir été en 2010. *Le seuil d'alerte pour déclencher des mesures correctives en cas de dérapage doit donc être abaissé et le délai de leur mise en œuvre raccourci en accord avec les engagements pris par le gouvernement. Les soins hospitaliers et ambulatoires doivent être mieux coordonnés afin de réduire le recours à l'hospitalisation plus fréquent qu'ailleurs. De plus, les efforts engagés pour réduire les coûts administratifs du système, à travers les regroupements de caisses d'assurance maladie et les mutualisations de services, doivent être poursuivis. Enfin, pour contenir la demande, il convient d'envisager : la montée en charge de la rémunération au forfait des médecins ; l'augmentation de la part laissée à la charge des patients pour les soins jugés non essentiels par les autorités sanitaires françaises ; et l'utilisation accrue de médicaments génériques.*

Poursuivre les avancées dans le domaine des retraites après la réforme d'envergure adoptée en 2010

La réforme 2010 des retraites est un sérieux pas en avant témoignant de l'engagement du gouvernement dans la réduction du déficit structurel. Cependant, le système global demeure complexe et fragmenté en une multitude de régimes, de base et complémentaires, et d'autres avancées seront nécessaires pour assurer l'équilibre des régimes de retraite sur le long terme. Dans l'esprit de la loi d'août 2003, *la durée de cotisations devrait être liée automatiquement aux gains d'espérance de vie. De plus, il conviendrait de poursuivre l'harmonisation des systèmes de retraite afin d'améliorer l'équité. Bien que les régimes de préretraite stricto sensu aient été largement réduits, des préretraites implicites peuvent continuer à exister via le système d'allocations chômage : les conditions d'éligibilité doivent être durcies et parallèlement les mesures d'accompagnement par le service public de l'emploi intensifiées. Les discussions prévues pour 2013 sur la réforme systémique devraient être l'occasion de considérer sérieusement la mise en place d'un régime universel à points ou en comptes notionnels (pour autant qu'elle ne retarde pas la marche vers le retour à l'équilibre financier du système de retraites dans son ensemble), à même d'améliorer la transparence, socle d'une meilleure acceptation des réformes.*

Cibler l'augmentation des recettes et rendre la structure fiscale plus favorable aux performances économiques

L'accroissement des recettes devrait privilégier les taxes environnementales et les prélèvements minimisant les distorsions engendrées par la fiscalité, en particulier ceux sur l'immobilier, les successions, voire la TVA. En priorité, les taux réduits de TVA pour les biens et services, dont le coût net avoisinerait 15 à 20 milliards d'euros, devraient être relevés, bien qu'ils contribuent dans certains cas à réduire le travail informel. Plus généralement, les bases d'imposition devraient être élargies en élaguant les niches fiscales et sociales inefficaces. Depuis la mise en place des normes de dépenses en volume de l'Etat central, les dépenses fiscales ont connu une croissance importante, que le gouvernement a commencé à infléchir. La multiplication de ces dépenses grève les recettes et tend à brouiller le suivi de la politique budgétaire même si elles peuvent avoir des objectifs de politique publique légitimes. De plus, l'évaluation systématique de leur efficacité devrait figurer dans les documents budgétaires. Comparativement à de nombreux pays européens, il existe un potentiel d'accroissement des recettes de TVA, qui pourrait servir à financer une réduction des prélèvements sur le travail et le capital en veillant à neutraliser les répercussions régressives de ce basculement. De plus, la réforme envisagée de la fiscalité sur le patrimoine devrait être l'occasion de réexaminer la pertinence des avantages fiscaux sur l'épargne.

Les enjeux des politiques du logement sont considérables

Le logement joue un rôle de premier plan dans l'économie, et reste au cœur du débat social. En dépit de la récession, des tensions perdurent, concentrées géographiquement dans des zones où l'offre ne répond pas de façon satisfaisante aux besoins. Malgré une mobilisation importante de l'action publique, le mal-logement continue de toucher plus de 5 % de la population, et les inégalités face au coût du logement et en termes de patrimoine immobilier se sont creusées. Si les nombreuses imperfections inhérentes aux marchés du logement et la caractéristique de « bien tutélaire » qui lui est souvent attribuée justifient l'intervention publique, son efficacité dépend du choix des politiques mises en œuvre. Une question cruciale est alors de savoir dans quelle mesure ces politiques atteignent leurs objectifs. Or, la politique du logement poursuit en France des buts multiples qui sont parfois difficilement conciliables, comme ceux d'atteindre 20 % de logements sociaux (dans les agglomérations dont la population croît) et 70 % de propriétaires : leur combinaison improbable résulterait en un rétrécissement du segment favorisant le plus la mobilité résidentielle, le locatif privé, nuisant ainsi aux performances du marché du travail.

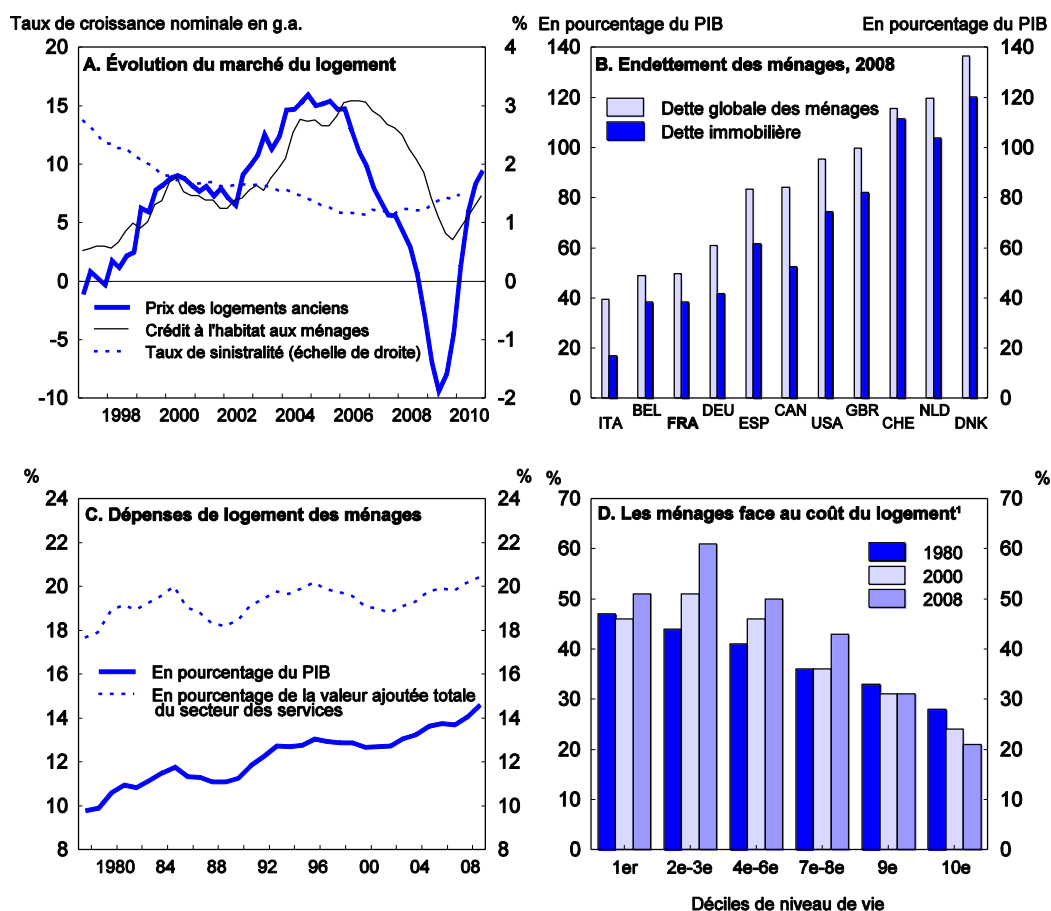
Au delà des objectifs fixés, le cadre général de l'action publique pourrait être amélioré en se concentrant sur trois volets : aides personnelles sous conditions de ressources, instrument le plus efficace car permettant un meilleur ciblage ; soutien direct à l'offre en zones tendues, notamment via le secteur social qui devrait loger seulement les ménages défavorisés ; et réduction des entraves aux mécanismes de marché, en s'efforçant de rendre l'offre plus réactive, le marché plus fluide et transparent, et l'ensemble des distorsions induites par la réglementation, la fiscalité et les subventions plus limité. Nombre d'aides sont coûteuses pour les finances publiques et ne s'inscrivent pas dans ce cadre d'analyse. A bien des égards, les questions soulevées par la concentration géographique des logements pour les ménages pauvres débordent largement les seules politiques de logement, et l'Etude économique 2007 de la France a fait des propositions pour combattre l'exclusion sociale et lutter contre les phénomènes d'hystérèse spatiale.

Le mode d'organisation du logement social devrait être repensé

Le financement du logement social repose en France sur une canalisation de l'épargne défiscalisée collectée par le système bancaire. Ce mode de financement est susceptible d'engendrer de fortes distorsions sur l'allocation de l'épargne, le financement de l'économie et la structure des loyers entre parcs public et privé, qui n'ont jamais été estimées. *Le gouvernement devrait mettre en œuvre des analyses coûts-bénéfices de ce mode de fonctionnement relativement à la fourniture de logements sociaux par le secteur concurrentiel et les aides directes aux personnes.* Le réseau des fournisseurs sociaux est très fragmenté et de nombreux organismes HLM ne disposent pas de la taille critique. *Il est donc souhaitable d'inciter au regroupement des organismes HLM à un niveau supra communal, ce qui leur permettrait aussi de se distancier des pressions locales et de rationaliser les conditions d'attribution. Les fournisseurs privés devraient voir leur accès au marché du logement social étendu tout en étant soumis à une réglementation adaptée.*

La loi impose aux communes concernées un quota minimum uniforme de 20 % du stock de logements sociaux, objectif peu réaliste. En effet, *les objectifs devraient mieux prendre en compte l'hétérogénéité des besoins au niveau local.* Des pénalités sont imposées à celles qui ne prennent pas des mesures pour atteindre cet objectif, mais leur niveau est peu contraignant. *Il conviendrait que les pénalités soient revues pour une plus grande efficacité de la mesure. Alors qu'elle est influencée par les coûts au moment de la construction, la structure relative des loyers devrait davantage refléter celle des valeurs de marché.* De plus, *il devrait être envisagé de recentrer davantage l'éligibilité au parc social sur les ménages les plus modestes, renforcer les règles existantes (surloyers notamment) en cas de dépassement de ces seuils et de veiller à leur stricte application.*

Caractéristiques du marché du logement français



1. Proportion d'individus déclarant que leurs dépenses de logement constituent une lourde charge, une très lourde charge ou une charge à laquelle ils ne peuvent faire face.

Source : Banque de France ; CGEDD et bases notariales ; INSEE ; MEEDDM (Panneau A). OCDE, bases de données des statistiques financières et des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88, données des banques centrales nationales (Panneau B). OCDE, bases de données des Comptes nationaux, STAN et des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88 (Panneau C). CREDOC, enquêtes Conditions de vie et aspirations des Français (Panneau D).

Les distorsions du marché locatif doivent être réduites et le marché du logement rendu plus transparent

Nombre de réglementations dressent des obstacles à la mobilité résidentielle et font peser le poids de l'ajustement inéluctable aux conditions de marché sur le seul segment totalement flexible, les nouveaux loyers du secteur privé. *Les loyers en cours de bail du secteur privé devraient être indexés sur l'évolution des loyers des nouveaux baux, plutôt que, comme c'est le cas aujourd'hui, sur celle des prix à la consommation (hors tabac et logement) ; cela réduirait la segmentation du marché et les effets de blocage (« lock-in »), accroissant ainsi la mobilité.* Cette mesure aurait des effets d'autant plus bénéfiques que les indices de loyers seraient disponibles à un niveau local suffisamment fin. La mobilité des propriétaires est également restreinte par le niveau élevé des coûts de transaction : *la fiscalité sur les transactions devrait basculer sur la taxe foncière.* Pierre angulaire de la légitimité des impôts locaux récurrents assis sur le logement, les valeurs locatives cadastrales sont caduques puisqu'elles n'ont pas fait l'objet d'une refonte depuis la révision foncière de 1970. *Leur révision est donc impérative* et, comme c'est le cas dans plusieurs

pays de l'OCDE, un mécanisme doit être mis en place afin de permettre une revalorisation périodique. L'offre de logements fait l'objet en France plus qu'ailleurs d'une grande inertie sur laquelle les politiques structurelles peuvent agir. Les compétences de l'intercommunalité pourraient être élargies, notamment en matière de permis de construire et de plan local d'urbanisme, de façon à limiter les comportements opportunistes réduisant l'offre au niveau communal, et les coefficients d'occupation des sols devraient être relevés. D'autre part, les rapports locatifs devraient être rééquilibrés : en raccourcissant les délais de recouvrement du bien par le propriétaire en cas de non-paiement des loyers ; en gérant les situations financières précaires en amont du recours au juge dans ces cas là ; et en faisant d'abord baisser la tension sur le marché du logement par le développement de logements temporaires à coût modéré.

Une fiscalité plus neutre engendrerait des gains d'efficience

La fiscalité distord actuellement l'allocation des ressources en faveur du logement, notamment de la propriété occupante, au delà de ce que pourrait justifier d'éventuelles externalités, et donc au détriment des autres biens et services et des autres actifs. Des gains d'efficience peuvent ainsi résulter d'un système plus neutre. Devant les difficultés pratiques liées à la taxation des loyers imputés, l'imposition des revenus de l'investissement locatif pourrait être supprimée, et une tranche supplémentaire de la taxe foncière devrait être créée au niveau national (sur la base de valeurs locatives cadastrales actualisées), applicable quelle que soit la finalité de l'investissement résidentiel, les intérêts d'emprunt étant alors déduits du revenu imposable. Son niveau devrait être déterminé en lien avec la fiscalité portant sur les revenus des autres actifs. De plus, les avantages fiscaux et autres subventions sur les produits d'épargne logement et les prêts d'accession à la propriété devraient être supprimés, ou en tout cas accordés seulement sous conditions de ressources (dans le but de desserrer des contraintes de crédit). La taxation des plus-values sur la résidence principale devrait être introduite, mais différée, dès lors qu'elles sont réinvesties dans une résidence principale, jusqu'au moment du décès, afin d'éviter des effets de blocage excessifs.

Assouplir les contraintes de crédit et accroître la concurrence sur les services connexes

Les pratiques de crédit à l'habitat sont plutôt prudentes en France, ce qui se traduit par une faible sinistralité, et par des volumes de crédit distribués aux ménages moins importants que dans les autres pays de l'OCDE. Le marché des garanties liées au crédit à l'habitat devrait être réformé. Il s'agit de : réduire les coûts effectifs de la prise d'hypothèque, en supprimant les coûts fiscaux et réglementaires et en facilitant le recouvrement des créances y compris sur la résidence principale ; et renforcer la concurrence sur le marché du cautionnement, comme cela a été fait récemment avec l'assurance emprunteur. Pour améliorer le fonctionnement du marché, l'intensité de la concurrence peut être accrue également dans d'autres domaines. Il importe notamment de préserver un marché actif entre particuliers pour exercer une pression sur les commissions perçues par les agents immobiliers. Dans la mesure où les sites web jouent un rôle de plus en plus important, ils devraient être tenus d'accepter les offres de ventes des particuliers, et pas simplement des professionnels. Les frais perçus et les services délivrés par les agents immobiliers doivent être rendus plus transparents. Enfin, le numerus clausus des notaires, ainsi que leurs émoluments fixes devraient être supprimés.

La France a des projets ambitieux en matière de politique environnementale

La politique environnementale vise à corriger les externalités négatives locales (telles que la pollution, le bruit, les accidents et la congestion du trafic) et mondiales, le réchauffement planétaire représentant l'une des défaillances de marché parmi les plus préoccupantes. En termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), la France affiche de bons résultats vis-à-vis des objectifs de Kyoto ; elle est aussi plus ambitieuse que l'Union Européenne en souhaitant les faire baisser de 75 % d'ici 2050, au moyen d'une batterie de mesures destinées à accompagner la transition vers une économie sobre en carbone. La cible de 2050 est également ambitieuse parce que la France part d'un niveau d'émissions de GES relativement faible, grâce à la place prépondérante du nucléaire et de l'hydroélectricité dans les approvisionnements en énergie. Si l'objectif en soi est louable, *il est aussi crucial que des analyses coûts-bénéfices et coûts-efficacité soient utilisées systématiquement, à l'exception des situations correspondant aux externalités les plus difficiles à quantifier telles que celles relatives à la biodiversité, pour permettre que les divers instruments des politiques environnementales équilibrent les coûts et les bénéfices marginaux.*

Des distorsions substantielles devraient être éliminées

La décision du Conseil constitutionnel en 2009 jugeant que le projet gouvernemental de taxe carbone était incompatible avec le principe de répartition égale des charges (puisqu'elle ne couvrait pas les industries concernées par le système européen de permis, délivrés gratuitement) est regrettable dans ses effets : une taxe carbone est en effet un moyen simple à la fois de sanctionner la consommation de produits à forte teneur en carbone et de stimuler l'investissement dans des technologies de recharge sobres en carbone. *A défaut de pouvoir l'instaurer au niveau national, il serait souhaitable que le gouvernement cherche activement à la mettre en œuvre au niveau communautaire.*

Des initiatives sont nécessaires dès maintenant pour corriger de nombreuses distorsions induites par l'action des pouvoirs publics. Ces distorsions résultent de l'hétérogénéité considérable de la tarification implicite du carbone selon les différentes sources d'énergie et leurs usages, même lorsque l'on prend en compte les différents types d'externalités. Cette hétérogénéité ne permet pas de réduire efficacement les émissions de GES. L'exemple le plus extrême est le prix implicite nul du carbone appliqué au charbon et au gaz naturel destiné aux ménages. *Un relèvement des taxes applicables à certains combustibles fossiles (gaz naturel, fioul domestique et charbon) contribuerait à harmoniser les prix attribués à l'ensemble des externalités négatives engendrées par ces produits. De même, le traitement préférentiel du diesel par rapport à l'essence doit être progressivement éliminé.* Les émissions de GES de la France ont augmenté fortement dans le secteur des transports, qui représente environ un quart du total des émissions. *Ainsi, les dépenses fiscales sur le carburant au profit des véhicules agricoles et des bateaux de pêche doivent être évaluées en vue de leur réduction éventuelle, et celles sur les poids lourds et les taxis devraient être supprimées.* En outre, *le volet bonus du mécanisme de bonus-malus sur les achats de voitures devrait être progressivement éliminé* tout en préservant le même degré d'incitations, dans la mesure où aucune externalité négative ne devrait être subventionnée. Enfin, pour lutter contre la congestion, le péage urbain est une solution envisageable pour les grandes villes à condition qu'elle soit soutenue par des évaluations préalables.

Coûts d'abattement des émissions de GES découlant des tarifs d'achat en Europe, 2009-10

	Solaire	Éolien	Biogaz	Biomasse	Géothermie	Hydraulique
Coût d'abattement des émissions, point de référence = centrales électriques au charbon (EUR/tonne d'équivalent CO₂)						
France	271-537	39-87	2-44	82-132	77-107	23-59
Allemagne	291-391	53-91	39-78	39-78	66-205	38-88
Italie	275-399	229	109-229	149	129	
Pays-Bas	55	55		55		55
Espagne	281-301	39	46-100	18-130	30-34	36-44
Royaume-Uni	311-454	14-373	26	(-10)-68		14-198
Coût d'abattement des émissions, point de référence = bouquet électrique du pays (EUR/tonne d'équivalent CO₂)						
France	3 107-6 157	447-997	23-507	940-1 513	883-1 227	260-682
Allemagne	487-655	89-153	65-130	65-130	111-343	63-147
Italie	495-718	412	196-412	268	232	
Pays-Bas	87	87		87		87
Espagne	612-655	85	100-218	39-284	66-75	78-96
Royaume-Uni	528-772	24-634	44	(-16)-115		24-337

Source : Calculs de l'OCDE. Les valeurs utilisées pour calculer les coûts d'abattement sont l'écart entre les valeurs haute et basse de la fourchette des tarifs d'achat et les prix du marché, ainsi que la quantité d'émissions de GES évitées en équivalent CO₂.

Il faut harmoniser les coûts d'abattement des émissions entre les différentes sources d'énergie et lisser les pics de demande

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les énergies renouvelables sont encouragées au moyen de subventions aussi bien directes qu'indirectes, y compris les tarifs de rachat. Ces tarifs de rachat restent particulièrement élevés pour le secteur photovoltaïque, malgré plusieurs baisses successives en 2010. *Les subventions destinées aux énergies renouvelables doivent être réexaminées en vue d'harmoniser les coûts marginaux d'abattement entre les différentes sources d'énergie*, la pluralité des externalités à corriger n'impliquant toutefois pas qu'une égalisation stricte des tarifs de rachat soit optimale. En particulier pour le secteur résidentiel, *le dispositif concernant les émissions de GES doit être évalué en analysant chaque mesure en fonction des émissions évitées et des coûts d'abattement*. En complément des mesures permettant d'accroître l'offre d'énergie électrique à faible émission en carbone, les variations journalières de demande, qui engendrent une réponse intensive en carbone, devraient être découragées en augmentant l'utilisation de la tarification des pics tarifaires et « l'effacement de capacités » rendu possible par les avancées technologiques récentes telles que les compteurs intelligents.

Les coûts de gestion des déchets radioactifs des centrales nucléaires doivent être mieux comptabilisés

Pour que la France maintienne un approvisionnement en électricité sobre en carbone, il faut que le parc nucléaire vieillissant continue de fonctionner. Compte tenu du volume des déchets radioactifs, il est essentiel que les prix d'accès réglementés reflètent l'intégralité des coûts de production, y compris ceux qui ont trait à la gestion des déchets et au démantèlement des centrales plutôt que les coûts historiques. *Les estimations des coûts futurs de démantèlement des centrales devraient être réalisées régulièrement par des experts indépendants.*

La gestion des ordures ménagères et de la pollution des eaux pourrait être améliorée

L'augmentation du volume des ordures ménagères est une tendance quasi générale dans les pays européens. En France, *les taxes en amont que les producteurs acquittent à l'unité d'emballage ou de produit devraient être ajustées* car elles sont faibles et insuffisamment liées au coût effectif de gestion des déchets. Pour diminuer la quantité d'ordures ménagères, *il faudrait accélérer la généralisation de la tarification incitative des déchets existante*. La qualité des eaux de surface et des eaux souterraines est inégale en France, or la pollution des eaux que provoque l'agriculture n'est pas partout traitée de façon satisfaisante. *Il faudrait soit introduire une taxe sur les engrais et relever celle existante sur les pesticides pour qu'elles correspondent à leur coût social réel, soit mettre en place un système de quotas sur les uns comme sur les autres.*

Résumé des chapitres

Chapitre 1.

La grande récession va laisser des traces durables sur les finances publiques et l'emploi. Une reprise modérée est enclenchée, ne permettant qu'un lent recul du chômage. Les priorités consistent à s'assurer que les finances publiques ne menacent pas la stabilité macroéconomique, à améliorer la réglementation du système bancaire, et à continuer à mettre en œuvre des réformes structurelles stimulant l'emploi et le potentiel productif de l'économie. La supervision bancaire semble relativement performante en France et a été sensiblement améliorée en 2010, toutefois, la réelle solidité du système financier reste difficile à apprécier. L'accroissement de la concentration bancaire en France appelle la mise en place rapide d'un suivi du risque systémique. Il pourrait déboucher sur le renforcement des exigences de ratio de capital en fonction du degré de risque systémique posé par chaque institution, et sur l'élaboration d'un mécanisme d'organisation des faillites bancaires. En cas d'emballlement des prix immobiliers, les autorités ne devraient pas hésiter à mettre en œuvre des mesures macro-prudentielles visant à limiter la distribution de crédit aux ménages. En ce qui concerne le marché du travail, la France souffre toujours d'un déficit structurel d'emplois concentré sur les jeunes et les seniors. Depuis une décennie, nombre de mesures ont été adoptées pour accroître l'emploi des seniors, et la réforme des retraites 2010 va porter ses fruits. Par ailleurs, la suppression de la taxe professionnelle, l'élargissement des pouvoirs de l'Autorité de la concurrence la montée en charge du crédit d'impôt recherche, le renforcement de l'autonomie des universités, les dépenses d'avenir en faveur de l'enseignement supérieur, la formation et la recherche, toutes ces mesures récentes attestent de la volonté des autorités de renforcer le potentiel d'offre de l'économie. Dans ces deux domaines – marché du travail et offre productive – l'effort doit être prolongé afin de surmonter les principales faiblesses de l'économie française.

Chapitre 2.

Sous l'effet pour partie de politiques budgétaires pro-cycliques en phases hautes, la France enregistre des déficits récurrents des administrations publiques, qui ont entraîné un quadruplement du rapport de la dette publique au PIB depuis les années 1970, pour dépasser 80 %. Réduire la dette publique est indispensable car un niveau élevé d'endettement peut nuire à la croissance sur longue période et avoir une incidence directe sur la viabilité budgétaire si les taux longs augmentent. Ramener le rapport de la dette publique au PIB à 60 % même d'ici à 2030 exigerait un effort budgétaire de 4 à 5 % du PIB (dans l'hypothèse de taux à long terme inchangés), qui supposerait d'atteindre de façon permanente un excédent du solde financier primaire des administrations publiques, ce qui est très ambitieux au vu de l'histoire budgétaire française depuis 1970. Le programme d'assainissement, qui vise à ramener le déficit des administrations publiques à 3 % du PIB d'ici à 2013, représente environ deux tiers de cet effort. Ce chapitre analyse les améliorations pouvant être apportées à la gouvernance budgétaire par l'introduction d'une règle budgétaire de déficit structurel et passe en revue les moyens de réduire le déficit public. La France ayant déjà un secteur public très étendu, la majeure partie de l'effort devra porter sur la maîtrise des dépenses. Un meilleur contrôle de la masse salariale dans la fonction publique, une amélioration de l'efficacité du secteur public et la limitation des coûts liés au vieillissement sont à l'évidence les options à privilégier. Du côté des recettes, les possibilités de réduction des dépenses fiscales sont nombreuses. En outre, l'élimination de distorsions affectant la base d'imposition favoriserait la croissance économique.

Chapitre 3.

Le logement joue un rôle de premier plan dans l'économie de par son importance pour la dépense et le patrimoine des ménages, le bien-être, et aussi en raison de ses retombées sur les performances scolaires et l'emploi, et sur le cycle d'activité. Depuis un demi-siècle, l'amélioration impressionnante des conditions de logement bénéficie au plus grand nombre. Cependant, le mal-logement persiste, touchant environ 5 % des ménages, et les inégalités dans l'accès au logement se sont creusées depuis le milieu des années 1990, la hausse des prix immobiliers engendrant de forts effets redistributifs. Alors que la brutalité de la crise économique laissait présager d'une violente correction à la baisse, le marché, soutenu par des conditions de financement exceptionnelles et certaines politiques stimulant la demande, s'est retourné et a rebondi vigoureusement en France comme dans de nombreux pays de l'OCDE. Si le risque de chute des prix est non négligeable, notamment en cas de renchérissement des conditions de crédit, la situation en France semble caractérisée par un manque d'offre de logements concentré dans certaines zones géographiques dites tendues.

Le rôle essentiel que le logement joue dans l'inclusion sociale des individus et les nombreuses imperfections inhérentes au marché du logement justifient l'intervention publique dans ce domaine. Une question cruciale est de savoir si les politiques mises en œuvre corrigent ces imperfections efficacement ou au contraire les amplifient, avec des retombées potentiellement négatives sur l'emploi, la croissance économique ou l'équité. Le principe général des politiques publiques en matière de logement devrait se décliner en trois volets : aides personnelles sous conditions de ressources, instrument le plus efficace car permettant un meilleur ciblage ; soutien direct à l'offre en zones tendues, notamment via le secteur social qui devrait se concentrer sur les ménages défavorisés ; réduction de certaines entraves aux mécanismes de marché, en rendant l'offre plus réactive, le marché plus fluide et transparent, et en limitant les nombreuses distorsions induites par la réglementation, la fiscalité et les subventions.

Chapitre 4.

Les autorités ont défini un programme très ambitieux en matière de politique de l'environnement, dont les grands axes sont, outre la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), la lutte contre la pollution atmosphérique locale et la pollution de l'eau, la gestion des déchets et la préservation de la biodiversité. Les lois adoptées dans le sillage du Grenelle de l'environnement pour favoriser la transition vers une économie sobre en carbone ciblent la production d'électricité, l'industrie, les transports, la gestion des déchets, le bâtiment et l'agriculture. Le gouvernement est déterminé à réduire les émissions de GES de 75 % d'ici à 2050, ce qui constitue un objectif ambitieux. Ce chapitre s'attache à évaluer les politiques sous l'angle de leur rapport coût-efficacité. Dans ce contexte, une attention particulière doit être accordée aux possibilités d'imposer un prix unique du carbone après la censure de la contribution carbone par le Conseil constitutionnel, aux enjeux de la production d'électricité d'origine renouvelable et nucléaire, aux moyens de faire baisser l'intensité carbone dans le secteur résidentiel et les transports, à la façon d'améliorer la gestion des déchets, ainsi qu'à la question de savoir si les coûts externes liés à l'utilisation d'engrais et de pesticides sont convenablement pris en compte dans la gestion de l'eau. Si des avancées considérables ont été réalisées sur la voie d'une économie « verte », il reste à relever un important défi en internalisant les externalités globales et locales dans tous les secteurs de l'économie, ce qui permettrait d'être plus efficace en termes de coûts/bénéfices.

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 évaluées par le Comité le 31 janvier 2011. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 18 février 2011.

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 avril 2009.

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.

Études économiques

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.