

Pour une croissance forte et soutenable

CONTRIBUTION DE L'OCDE À LA COMMISSION
POUR LA LIBÉRATION DE LA CROISSANCE
FRANÇAISE (2010)



Pour une croissance forte et soutenable

Contribution de l'OCDE à la Commission
pour la libération de la croissance française
(2010)



Table des Matières

1. Introduction	4
2. Rétrospective du rapport de la première Commission Attali et des événements ultérieurs	5
2.1. Résumé succinct du premier rapport de la Commission Attali	5
2.2. La réalité nouvelle sur le terrain	6
3. Hiérarchisation de l'action des pouvoirs publics et stratégie de sortie de crise	9
3.1. Hiérarchisation de l'action des pouvoirs publics	9
3.2. Considérations à l'échelle supranationale et mondiale	13
4. Priorités en matière de réformes structurelles	15
4.1. Réforme du secteur financier	17
4.2. Stabiliser les finances publiques : assurer la viabilité et renforcer la crédibilité	21
4.3. Réforme des retraites : réagir au vieillissement de la société	27
4.4. Réforme du système de santé : ralentir la hausse des dépenses de santé	31
4.5. Réforme de l'organisation de l'État et de l'emploi dans le secteur public	35
4.6. Réforme du marché du travail : augmenter le taux d'emploi et réduire le dualisme du marché	39
4.7. Enseignement supérieur : renforcer son autonomie et sa qualité	44
4.8. Recherche et innovation : renforcer les moteurs de la croissance	46
4.9. Croissance verte : poursuivre la lutte contre le changement climatique et développer les écotaxes	49
4.10. Réforme des marchés de produits : créer des emplois par des ajustements réglementaires	52
5. Considérations d'économie politique : obstacles aux réformes et moyens de les surmonter	55
6. Synthèse : principales conclusions et recommandations	58

Pour une croissance forte et soutenable : contribution de l'OCDE à la Commission pour la libération de la croissance française (2010)

1. Introduction

Depuis que la Commission pour la libération de la croissance française, plus communément appelée « Commission Attali », a publié son premier rapport en janvier 2008 (CLCF, 2008), la situation économique a considérablement changé en France comme dans le reste du monde. Une profonde récession mondiale, avec son cortège de séquelles, a bouleversé la mise en œuvre de la stratégie visant à accroître le potentiel de croissance économique. Le Président de la République française a donc demandé à la Commission Attali, en février 2010, de reconsidérer son rapport à la lumière de ce nouvel environnement et d'adapter et compléter ses recommandations s'il y a lieu. La Commission Attali a, à son tour, demandé à l'OCDE son avis sur les adaptations à apporter au programme de réformes proposé dans le rapport original. Le présent document répond à cette demande en proposant une stratégie qui allie un programme de réformes structurelles axées sur la croissance et une approche viable permettant de s'assurer que la sortie de récession sera couronnée de succès.

La plupart des pays, y compris la France, font face au défi d'avoir simultanément à alimenter une reprise fragile et à se diriger vers une trajectoire budgétaire plus soutenable. Les réformes structurelles sont l'unique voie pour réconcilier ces deux objectifs, en renforçant le potentiel de croissance de l'économie. Il est crucial pour la France de réformer les marchés de l'emploi et des produits et d'améliorer l'efficacité du cadre réglementaire afin de profiter pleinement du potentiel d'une économie du savoir et des opportunités à venir de l'économie verte. Ceci est essentiel pour l'innovation, la croissance de la productivité et la création d'emplois de qualité.

Lors de la décennie écoulée, l'OCDE a été leader en démontrant l'impact des réformes sur le renforcement de la croissance. Plus récemment, elle a développé une Stratégie de l'Innovation qui montre comment stimuler les capacités innovatrices des sociétés en cultivant l'esprit d'entreprise qui accroît la création, l'absorption et la diffusion de nouvelles technologies. Elle travaille également sur une Stratégie sur la croissance verte qui aidera les gouvernements à guider la transformation de leurs économies pour leur permettre de tirer les bénéfices entiers d'un nouveau modèle de croissance plus respectueux de l'environnement.

2. Rétrospective du rapport de la première Commission Attali et des événements ultérieurs

L'essentiel :

- Le rapport 2008 de la Commission Attali a représenté une contribution majeure aux efforts de réformes structurelles en cours ; il comprenait une longue liste de 316 propositions de réformes sans ordre de priorité particulier.
- Le rapport n'ayant pas anticipé la crise financière mondiale imminente, ni la profonde récession qu'elle a provoquée, la stratégie économique doit être réévaluée.
- Le défi majeur de la politique économique au lendemain de la récession consiste à combiner des mesures visant à étayer la reprise et des réformes structurelles destinées à développer le potentiel de production.

2.1. Résumé succinct du premier rapport de la Commission Attali

La Commission Attali a été installée en 2007 à la demande du Président Sarkozy nouvellement élu. Elle avait pour mission de dresser une liste de propositions de réformes destinées à lever les barrières au développement du potentiel de production et à accélérer la croissance économique. Cette demande était motivée par un sentiment (et quelques signes concrets) d'un déclin du poids de l'économie et de la compétitivité des entreprises françaises dans un contexte de mondialisation rapide, ainsi que par la volonté d'enrayer ce déclin.

La Commission Attali comptait 42 membres représentant toutes les grandes composantes de la société française (milieu universitaire, secteur privé, secteur public et société civile) et quelques représentants étrangers – fins connaisseurs de l'économie française. Elle a remis son premier rapport (désigné par « le Rapport » dans le présent document) quelque sept mois après son installation. Le Rapport contenait une liste de 316 propositions de réforme qui se déclinaient en vingt « décisions fondamentales » correspondant à huit « ambitions » ou objectifs généraux. Ses grandes orientations transparaissent à travers quelques uns de ses objectifs-clés concrets qui étaient jugés atteignables d'ici la fin 2012 lors de la publication du Rapport (tableau 2.1).

Tableau 2.1. Objectifs visés dans le Rapport Attali et valeurs actuelles

Objectif	2007	Objectif du Rapport pour 2012	Dernière donnée disponible
Taux de chômage	8.0 %	5 % ¹	10.1 % (2010)
Taux de chômage des jeunes (15-24)	18.7 %	6.2 %	24.0 % (2009)
Dette publique brute	63.8 %	55 %	78.1 % (2009)
Croissance du PIB potentiel	1.8 % ⁴	2.8 %	1.3 % ⁴
Utilisateurs réguliers d'Internet (en pourcentage de la population)	57 %	75 %	65% (2009)
Personnes vivant en dessous du seuil officiel de pauvreté	6.6 ³	5 ³	7.0 ⁵ (2008)

1. Taux de chômage naturel.

2. Moyenne de données trimestrielles.

3. Données provisoires en millions.
4. Estimations du Secrétariat de l'OCDE.
5. Au seuil de risque de pauvreté, correspondant à 40 % du revenu médian ajusté (en millions).

Source : Eurostat, Insee, CLCF (2008), et OCDE.

Le Rapport soulignait que toutes ses recommandations devaient être mises en œuvre dans leur intégralité pour pouvoir atteindre ces objectifs ambitieux et que toutes étaient critiques pour le succès de l'ensemble. Il prévenait qu'il serait plus difficile d'atteindre ces objectifs si l'environnement économique international venait à se dégrader. Toutefois, il insistait sur le fait que dans ce cas il conviendrait d'accélérer l'application des réformes préconisées plutôt que de revoir les objectifs à la baisse ou d'en différer la mise en œuvre.

Bien que la Commission Attali ait indiqué avec insistance que le succès de l'ensemble était subordonné à la mise en œuvre de toutes les propositions de réforme, plusieurs propositions ont été écartées d'emblée (comme la suppression des départements, par exemple), mais l'activité de réforme s'est manifestement accélérée depuis la publication du Rapport. Sur 236 propositions de réformes annoncées, 34 ont été réalisées et 71 n'ont pas encore été lancées. Les autres sont en cours de mise en œuvre. Si l'on replace ces 236 mesures dans les 20 « décisions fondamentales » du Rapport, on note qu'aucun de ces sous-ensembles de réformes n'était achevé au début de 2010 et, en réalité, aucun n'est actuellement en voie d'application intégrale (graphique 2.1).

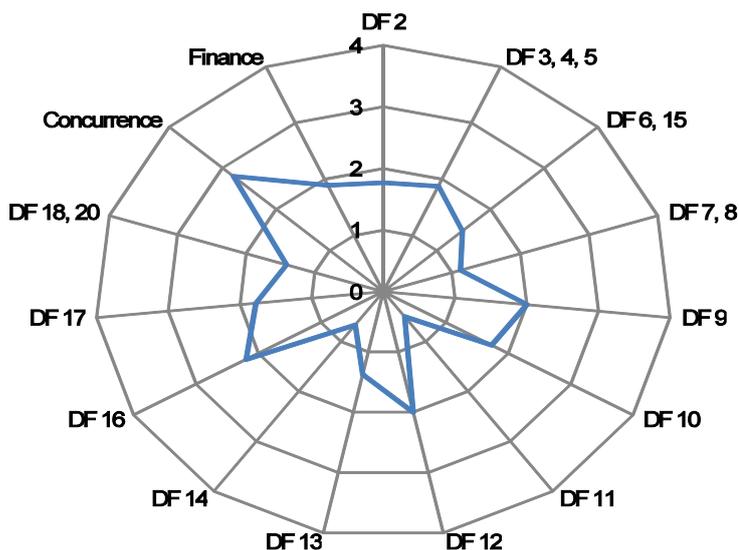
La crise financière, qui a frappé l'économie mondiale de plein fouet peu après la publication du Rapport, et la récession profonde qu'elle a provoquée, ont sans doute contribué au retard pris dans la mise en œuvre des mesures préconisées en vue d'atteindre les objectifs fixés par le Rapport pour la fin 2012. Et même si le Rapport mentionnait la possibilité que « les conditions externes se dégradent », il n'a anticipé ni la nature, ni le moment, ni la gravité de la crise imminente (comme d'ailleurs la plupart des gouvernements, banques centrales et organisations internationales de premier plan, OCDE compris). On n'y trouve donc guère d'explications sur les causes fondamentales de la crise, pas plus évidemment que de recommandations spécifiques sur la façon d'y remédier pour éviter qu'un tel épisode ne se reproduise à l'avenir.

L'examen de la mise en œuvre des recommandations de la Commission Attali récapitulé ci-dessus et l'incapacité à atteindre les objectifs-clés préconisés par le Rapport (taux d'emploi des jeunes et des seniors, niveau de la dette publique, croissance potentielle) montrent clairement que l'économie n'est pas sur la bonne voie pour atteindre les objectifs ambitieux du Rapport, ce qui appelle la question suivante : quelles modifications faut-il apporter au contenu du Rapport ou à ses lignes de force pour que le gouvernement soit en mesure de s'approcher de ces objectifs, même tardivement ? Pour répondre à cette question, il faut bien comprendre la situation économique actuelle et ses déterminants sous-jacents.

2.2. La réalité nouvelle sur le terrain

Lorsque la Commission Attali s'est mise au travail en juin 2007, la bulle spéculative immobilière, qui se formait depuis le début de la décennie dans beaucoup de pays, avait commencé à se dégonfler, mais il était difficile d'apprécier l'impact que ce phénomène allait avoir sur les positions conjoncturelles des économies de l'OCDE. Au fil du temps, cependant, il est clairement apparu que la bulle immobilière était liée à des prises de risque imprudentes, notamment par les banques, et qu'elle était facilitée et amplifiée par la prolifération de produits financiers dérivés reposant sur des prêts hypothécaires douteux. Comme la baisse des prix de l'immobilier faisait peser une menace croissante sur la solvabilité des grandes banques elles-mêmes, la plupart d'entre elles se sont mises à réduire leurs activités de distribution de crédit afin d'assainir leur bilan et de prévenir le risque d'insolvabilité.

Graphique 2.1. Degré de mise en œuvre des mesures de réforme préconisées par la Commission Attali



Notes : Note de mise en œuvre :

0 = aucune mesure n'a été prise ;

1 = mesure en cours de mise en œuvre, ne reprenant que partiellement la préconisation ;

2 = mesure déjà mise en œuvre, ne reprenant que partiellement la préconisation ;

3 = mesure en cours de mise en œuvre, reprenant totalement la préconisation ;

4 = mesure déjà mise en œuvre, reprenant totalement la préconisation.

DF = « décision fondamentale no ».

DF2 = Constituer 10 grands pôles d'enseignement supérieur et de recherche autour de 10 campus + autres mesures enseignement supérieur et recherche.

DF3 = Redonner à la France tous les moyens pour prendre une place de premier rang dans les secteurs de l'avenir : numérique, santé, énergies renouvelables, tourisme, biotechnologies.

DF4 = Mise en chantier de 10 Ecopolis.

DF5 = Mise en place du très haut débit pour tous.

DF6 = Mettre en place les infrastructures nécessaires (ports, aéroports, place financière) et accroître l'offre et la qualité du logement social.

DF15 = Encourager la mobilité géographique (par la création d'une Bourse Internet du logement social) et la mobilité internationale (notamment par une procédure souple de délivrance de visas aux étudiants, aux chercheurs, aux artistes et aux travailleurs étrangers, en particulier dans les secteurs en tension).

DF7 = Réduire les délais de paiement des PME par l'État et par les grandes entreprises et instituer un statut fiscal simplifié pour les entreprises qui réalisent un CA de moins de 100 000 €

DF8 = Créer par redéploiement une agence guidant les TPE/PME de moins de 20 salariés dans toutes leurs démarches administratives + autres mesures TPE/PME.

DF9 = Renvoyer l'essentiel des décisions sociales à la négociation en modernisant les règles de représentativité et de financement des organisations syndicales et patronales.

DF10 = Mobiliser tous les acteurs pour l'emploi des jeunes.

DF11 = Réduire le coût du travail pour toutes les entreprises en transférant une partie des cotisations sociales vers la CSG et la TVA.

DF12 = Laisser à tout salarié le libre choix de poursuivre une activité sans aucune limite d'âge (une fois acquise la durée minimale de cotisation) en bénéficiant, à compter de 65 ans, d'une augmentation de sa retraite et en supprimant tous les obstacles au cumul emploi-retraite et tous les dispositifs de préretraites.

DF13 = Aider les commerçants et les fournisseurs indépendants à prendre part efficacement à la concurrence tout en restaurant complètement la liberté des prix et de l'installation de tous les acteurs de la distribution, de l'hôtellerie et du cinéma.

DF14 = Ouvrir très largement les professions réglementées à la concurrence sans nuire à la qualité des services rendus.

DF16 = Considérer la formation de tous les chercheurs d'emploi comme une activité nécessitant rémunération sous forme d'un « contrat d'évolution » + autres mesures de formation professionnelle.

DF17 = Sécuriser la rupture amiable du contrat de travail + autres mesures d'emploi.

DF18 = Créer des agences pour les principaux services au public, et faire évaluer tout service public (école, université, hôpital, administration) par des organismes indépendants.

DF20 = Réduire dès 2008 la part des dépenses publiques dans le PIB, puis de 1 % du PIB par an à partir de 2009 + autres mesures fiscales.

Sous l'effet du resserrement des conditions de crédit, l'investissement et la consommation privée ont commencé à se contracter. Lorsque la gravité de la situation est devenue évidente, la confiance du secteur privé s'est effondrée et a provoqué une chute des cours de bourse parmi les plus violentes depuis la Seconde Guerre mondiale. Les banques ont même arrêté de se prêter entre elles, ce qui a provoqué l'effondrement du marché interbancaire et contribué à aggraver la crise. Finalement, pour enrayer le cercle vicieux de la perte de confiance et de la baisse de l'activité économique, les Etats ont dû soutenir le secteur bancaire à travers des interventions d'une ampleur sans précédent, incluant des prises de contrôle, des injections de liquidités et des garanties d'emprunt. Parallèlement, des plans de dépenses publiques massives ont été adoptés pour soutenir la demande finale.

La récession et les mesures prises par le gouvernement français pour stabiliser l'économie ont profondément modifié l'environnement économique qui prévalait lors de la publication du rapport Attali :

- Le déficit et la dette publics se sont fortement accrus ;
- Le chômage a augmenté, en particulier chez les jeunes ;
- La stabilité du système financier suscite de grandes inquiétudes ; et
- La production et la demande finale demeurent atones, conduisant à des excès de capacité persistants.

À la lumière de ces changements, il semble à la fois prudent et nécessaire de réévaluer la stratégie de réforme du gouvernement. Les modifications à apporter à cette stratégie devraient être guidées par la volonté de poursuivre des réformes structurelles favorables à la croissance de long terme dans un environnement qui impose de concilier le besoin de conforter une reprise encore fragile et celui d'assainir durablement les finances publiques. Comme la mise en œuvre simultanées de réformes multiples est difficile, et que d'autres exigences naissent de la nécessité de se concentrer également sur des mesures de stabilisation, il faut veiller à bien hiérarchiser les priorités afin d'adapter la stratégie aux besoins à la fois immédiats et à plus long terme.

3. Hiérarchisation de l'action des pouvoirs publics et stratégie de sortie de crise

3.1. Hiérarchisation de l'action des pouvoirs publics

L'essentiel :

- Dans les circonstances actuelles, la politique économique doit tenir compte de considérations cycliques (pour ne pas enrayer la reprise) et d'objectifs structurels (pour rehausser la croissance potentielle) et se concrétiser par des mesures qui se renforcent mutuellement.
- Les mesures tant cycliques que structurelles influent grandement sur la confiance du secteur privé qui influence elle-même le comportement économique, d'où l'importance de l'assainissement des finances publiques et de la stabilisation du secteur financier.
- La transparence des mesures peut être accrue en séparant (conceptuellement) la poursuite des objectifs cycliques et structurels.

Une stratégie d'action optimale pourrait consister à ajuster les mesures structurelles aux exigences cycliques de stabilisation de la demande. Cependant, avec ce type de « réglage », il est très difficile, voire impossible, d'assurer un suivi systématique de la réforme structurelle, ce qui fragilise la crédibilité de cette politique. Il semble donc préférable de s'en tenir à un programme de réformes structurelles, adapté aux besoins structurels identifiés, sans tenir compte des conditions cycliques. La gestion de la demande peut alors être confiée à des instruments spécifiques plus axés sur cette fonction, comme par exemple les variations cycliques des paiements de transfert, en modifiant judicieusement leur couverture, leur générosité et leur durée. Cette approche peut aussi servir d'autres objectifs d'équité dans la mesure où les récessions frappent en général plus durement les couches de population à faible revenu. Lorsque les mesures structurelles ont des effets annexes qui compromettent les objectifs cycliques, il faut utiliser des instruments cycliques pour neutraliser ces effets.

L'importance relative accordée à ces impératifs dépend de la position dans le cycle économique : aussi longtemps que la production effective sera sensiblement inférieure à son potentiel, accroître la capacité de l'offre n'aura qu'un effet limité sur la production effective puisque dans ce cas l'insuffisance de la demande est la principale contrainte qui pèse sur la production. Cependant, sur le long terme, la croissance du niveau de vie dépend principalement des conditions de l'offre et, par conséquent, du succès (ou non) des politiques de l'offre, indépendamment des fluctuations cycliques.

Cette approche n'exonère pas d'une révision du programme de réformes structurelles justifiée par les nouveaux enseignements ou par le besoin de répondre à des événements imprévus : la crise financière récente a clairement montré qu'il fallait ajouter la réforme du secteur financier dans ce programme. En outre, l'explosion des déficits publics, engendrée par la profonde récession que nous venons de traverser et par la réponse apportée à cette récession, a fait passer l'assainissement budgétaire au premier rang des priorités. En France, le nécessaire assainissement des finances publiques ne relève pas que de mesures cycliques. Il exigera aussi des réformes structurelles parce que plus de la moitié du solde budgétaire qui était de 7.6 % du PIB en 2009 est de nature structurelle (graphique 3.2).

L'OCDE développe dans l'exercice « Objectif croissance » (OCDE, 2009a) une méthode de hiérarchisation des recommandations de politique économique qui repose tant sur le suivi d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs que sur l'appréciation subjective des priorités, mais guidée par l'expérience du suivi des pays membres depuis un demi-siècle. Cette méthode consiste à retenir une série d'objectifs poursuivis dans tous les pays de l'OCDE, comme des niveaux d'emploi, d'éducation ou de productivité élevés, et à comparer les écarts nationaux, par rapport à la moyenne de l'OCDE, à la fois des résultats dans le domaine concerné et des instruments de l'action publique liés à la poursuite des objectifs dans ce domaine. Pour chaque pays, la première priorité est alors attribuée aux domaines et instruments d'action pour lesquels on note un déficit sensible par rapport à la moyenne des pays et pour lesquels les mesures prises restent bien en-deçà de l'effort moyen de l'OCDE.

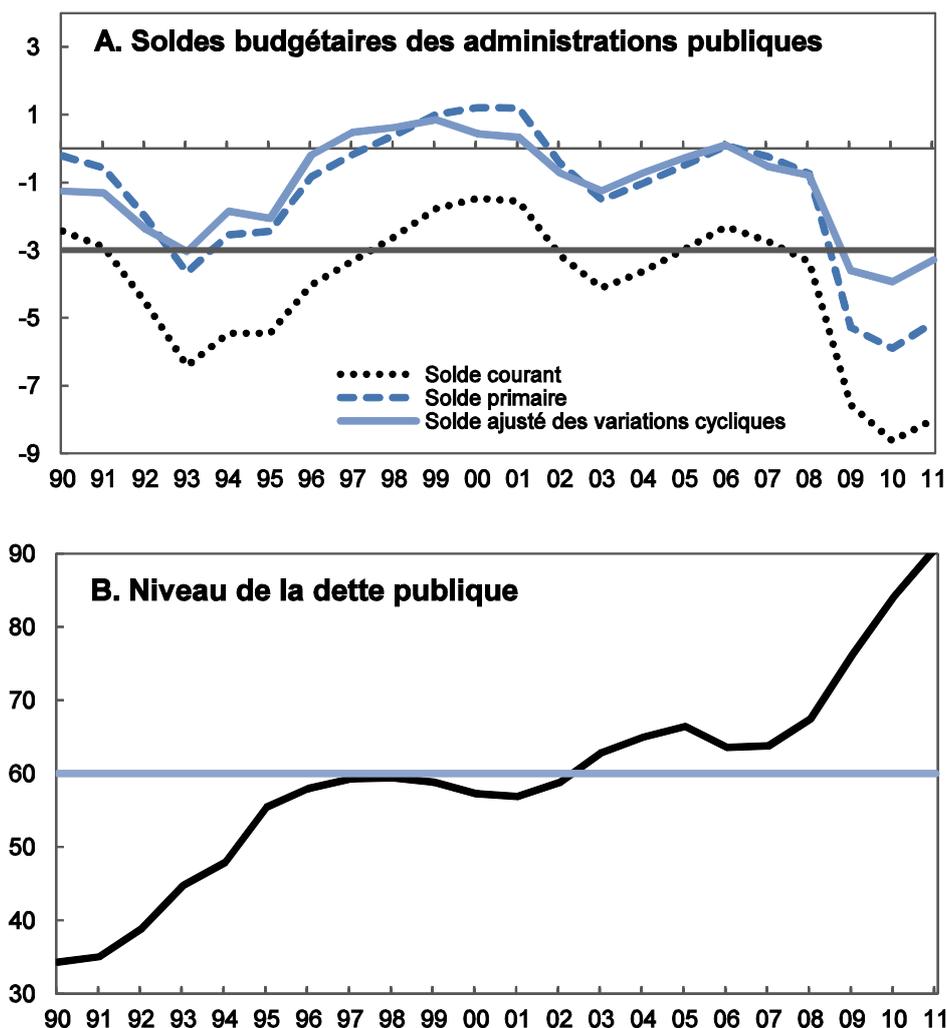
Cette méthode suppose implicitement que des valeurs communes à l'OCDE sous-tendent le choix des objectifs et des instruments d'action. Elle présente l'avantage de fournir des informations utiles sur la faisabilité d'approches diverses poursuivies dans d'autres pays, et montre comment et dans quels domaines tirer parti de l'expérience des autres pays membres. Les priorités qui émergent de ce processus de sélection sont examinées par les spécialistes de l'OCDE qui établissent la liste finale des priorités en faisant intervenir leur capacité d'appréciation. Le tableau 3.1 illustre les résultats de ce type d'analyse appliquée à la France dans les domaines où des mesures correctives s'imposent.

Dans la situation française actuelle, les impératifs majeurs sont les suivants :

- Rétablir la stabilité macroéconomique (notamment pour assurer le succès de la reprise en cours);
- Lever les obstacles au relèvement de la croissance potentielle (réformes structurelles, politiques de l'offre).

Graphique 3.2. Solde budgétaire et dette publique

En pourcentage du PIB¹



1 Les chiffres pour les années 2009, 2010 et 2011 sont basés sur la projection de l'OCDE.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

La sélection des mesures d'action spécifiques proposées dans la partie 4 de ce document repose sur les critères décrits plus haut. Étant donné qu'il peut y avoir des divergences d'appréciation sur les meilleures priorités d'action ainsi que sur la mise en œuvre et l'impact effectifs des mesures proposées, nous ne prétendons pas que la sélection proposée soit optimale dans l'absolu. Néanmoins, elle indique la réflexion actuelle de l'OCDE et son interprétation du fonctionnement de l'économie française, qui incluent une estimation subjective des marges d'incertitude et des risques.

Tableau 3.1. Nécessité d'actions correctives : France

Domaine de politique économique / Objectifs	Résultat atteint (« écart de résultats ») par rapport aux :		Instruments de politique économique	Écart des mesures prises par rapport aux :		Besoin d'action corrective	
	Pratiques exemplaires	Performances du groupe de pairs		Pratiques exemplaires	Performances du groupe de pairs		
Stabilité macroéconomique (confiance)							
Stabilité du système financier (« stabilité systémique »)	Moyen	Moyen	Réglementation prudentielle	Moyen	Bon	Forte	
			Conception				Mise en œuvre
Soutenabilité budgétaire	Médiocre	Médiocre	Maîtrise des dépenses publiques	Médiocre	Médiocre	Très forte	
			Dispositif budgétaire				Médiocre
Principales composantes de la dépense publique							
Régime public de retraite :							
Soutenabilité financière	Médiocre	Moyen	Âge effectif de départ à la retraite	Médiocre	Médiocre	Forte	
Prestation de soins de santé :							
Qualité des soins de santé	Bon	Bon	Réglementation des soins de santé	Bon	Bon	Aucune	
Soutenabilité financière	Médiocre	Moyen	Filtrage de l'accès au soin	Médiocre	Moyen	Moyenne	
Efficiency de l'administration / des emplois publics	Médiocre	Moyen	Organisation territoriale Gestion des ressources humaines	Médiocre Médiocre	Médiocre Moyen	Forte Moyenne	
Marché du travail							
Niveau de l'emploi	Médiocre	Médiocre	Salaire minimum	Médiocre	Médiocre	Moyenne	
Chômage des jeunes	Médiocre	Médiocre	Dualisme du marché du travail	Médiocre	Médiocre	Forte	
Activité des seniors	Médiocre	Médiocre	Politiques actives du marché du travail	Médiocre	En voie d'amélioration	Forte	
			Formation et aide à la recherche d'emploi				En voie d'amélioration
			Âge de la retraite				Médiocre
Recherche et innovation							
Croissance de la productivité	Médiocre	Modeste	Politiques de recherche	En voie d'amélioration	Moyenne	Moyenne	
Enseignement supérieur							
Universités de classe mondiale	Médiocre	Mitigé	Financement	Médiocre	Moyenne	Moyenne	
			Décentralisation de l'administration				Médiocre
Marchés des produits							
Concurrence effective	Modeste	Moyen/médiocre	Réglementation de la concurrence	Médiocre	Moyen	Moyenne	
Entrée sur le marché	Mitigé	Moyen	Réglementation de l'entrée sur le marché	Médiocre	Moyen	Moyenne	

La reprise étant fragile et encore incertaine, la priorité consiste à en suivre l'évolution et à la consolider si nécessaire, d'autant que la nervosité gagne à nouveau les marchés financiers suite à la situation de la Grèce. De ce point de vue, le tout premier défi de la politique économique française consiste donc à définir le calendrier et le calibrage judicieux des mesures de stimulation de la demande (ainsi que du retrait de ces mesures) pour soutenir la reprise¹. Comme il n'y aura pas de retour durable à la pleine utilisation des capacités sans un rebond de la demande privée qui dépend beaucoup du niveau de confiance du secteur privé, les mesures visant à rétablir cette confiance doivent être privilégiées. Une gestion expansive de la demande à court terme peut aider à rétablir la confiance dans une stabilisation de la demande, mais elle risque de faire naître des incertitudes quant à l'aptitude du gouvernement à maîtriser les finances publiques (sans forte augmentation de la fiscalité). En effet, pour inspirer confiance, la stratégie politique requiert cohérence temporelle, transparence et efficacité. C'est en maintenant ces qualités sans relâche sur la durée que la politique gagne en crédibilité, ce qui permet aux gouvernements d'influer sans délai sur le comportement du secteur privé lorsqu'ils annoncent des mesures spécifiques.

3.2. Considérations à l'échelle supranationale et mondiale

L'essentiel :

- À l'instar de l'appartenance à la zone euro, la mondialisation – tout en offrant beaucoup d'opportunités économiques – exerce des contraintes sur la conduite de la politique économique nationale et donne une prime à la flexibilisation de l'économie réelle pour s'adapter aux modifications de l'environnement économique.
- Les pays de la zone euro qui ne réussiront pas à améliorer leur compétitivité-coût risquent de voir se creuser leurs déséquilibres externes et s'intensifier les pressions en faveur de mesures d'ajustement.
- Aussi longtemps que les pays membres n'utiliseront pas leurs capacités à plein, les mesures d'ajustement devront plutôt porter sur la réduction des coûts (pour améliorer la compétitivité) dans les pays enregistrant un solde extérieur déficitaire et sur la stimulation de la demande dans les pays affichant des excédents.

L'interdépendance étroite entre l'économie française et l'économie mondiale est un autre défi à relever pour gérer efficacement la demande en France. L'appartenance à la zone euro conjuguée à une forte intégration des échanges et à une grande mobilité internationale des capitaux crée des contraintes considérables tant pour l'utilisation de la politique budgétaire que pour la gestion de la demande. Loin de limiter l'intérêt des réformes structurelles, l'interconnexion croissante des économies en accentue bien souvent l'urgence et la pertinence de développer la capacité de l'économie française à réagir face aux chocs, profiter pleinement des avantages comparatifs et attirer les investissements.

Le programme de réformes de la Commission Attali se voulait, pour une bonne partie, une réponse constructive aux défis d'une intégration économique internationale rapide et à la pressante

1. Un désengagement trop rapide risquerait de compromettre la nécessaire stabilisation de la demande privée. Inversement, un désengagement trop lent risquerait de compromettre les objectifs d'assainissement budgétaire et, du fait de son impact sur la confiance, pénaliserait le redressement de la demande privée qu'il est censé soutenir.

nécessité pour la politique économique nationale de mettre à profit les opportunités offertes. Cet aspect du programme a certainement gagné en importance à la suite de la récession mondiale récente et des événements qui en sont à l'origine ; la nécessité d'accroître la coopération internationale des politiques économiques et de promouvoir les examens par les pairs en ressort renforcée. La crise a démontré plus clairement que jamais à quel point la démarcation entre les sphères politique et économique nationales et internationales était devenue floue avec la mondialisation. (Si les erreurs de politique nationale de mon voisin peuvent me heurter de plein fouet, elles présentent alors pour moi un intérêt qui n'est pas seulement académique).

La perte d'indépendance en matière de politique monétaire liée à l'adoption de l'euro est largement compensée par la promesse de gains d'efficience importants procurés par l'appartenance à une zone monétaire plus grande. Ces gains d'efficience résultent de la diminution des coûts de transaction dans le commerce international, d'une meilleure exploitation des économies d'échelle à l'intérieur de la zone concernée, d'une plus grande facilité d'accès au crédit et aux possibilités d'investissement à l'étranger, d'une plus grande liquidité des marchés financiers, de taux d'intérêt plus bas, d'une réduction des risques de change et d'une accélération de l'innovation en réponse aux pressions concurrentielles accrues.

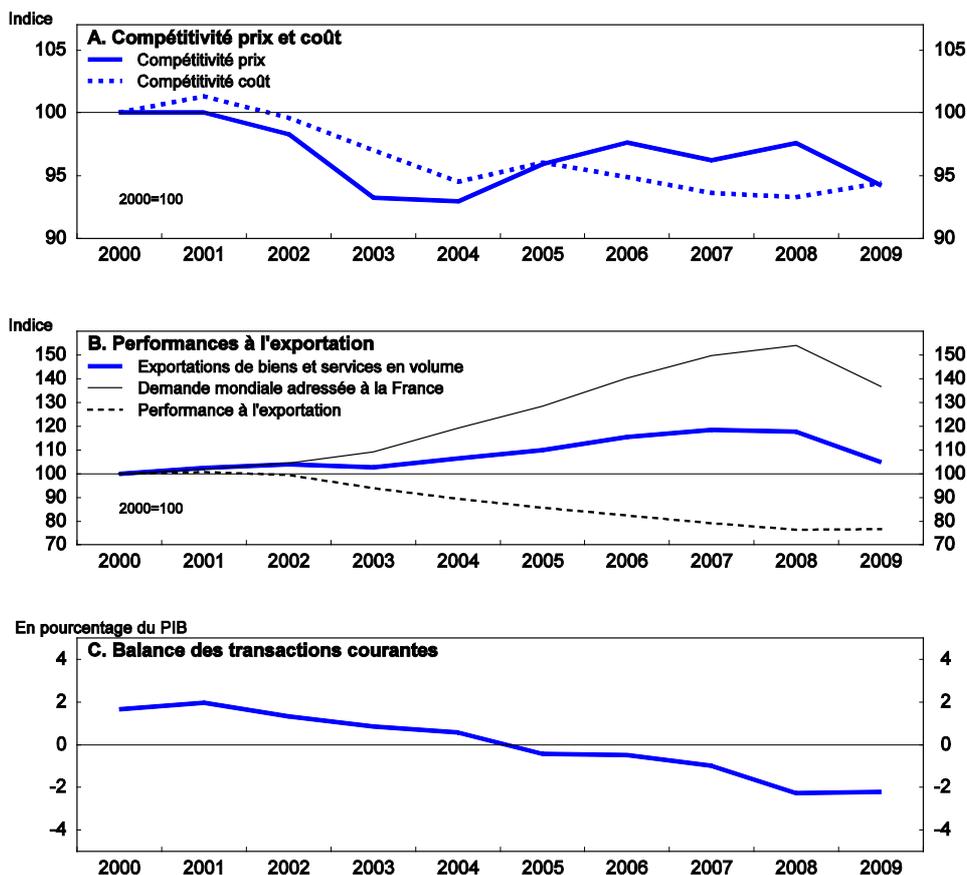
Avec la fin des dévaluations compétitives périodiques, la compensation des évolutions divergentes des salaires et de la productivité sur le marché national et dans les autres pays de la zone euro (« compétitivité internationale ») ne peut s'obtenir que par une flexibilisation marquée des économies participant à l'union monétaire. Ainsi, la nécessité d'accroître la capacité de l'économie française à s'adapter rapidement à l'environnement économique international en pleine mutation est un puissant aiguillon pour poursuivre les réformes structurelles.

Cependant, depuis la création de l'Union monétaire, les différences d'évolution de la productivité entre pays de la zone euro n'ont pas toujours été compensées par des différences correspondantes d'évolution des salaires nominaux, comme l'a montré l'exemple récent de la Grèce. Dans le cas de la France, la détérioration de la compétitivité-coût s'est concrétisée par des performances médiocres à l'exportation et par le creusement du déficit de la balance courante (graphique 3.3). S'il n'était pas mis un terme à ce déclin tendanciel de la compétitivité-coût, la balance extérieure ou la rentabilité des entreprises exportatrices continuerait de se dégrader (ou bien les deux), ce qui finirait par peser sur l'activité et sur le niveau des revenus. Une aggravation des tensions au sein de la zone euro ne pourrait être exclue.

Pendant la phase de reprise actuelle (et aussi longtemps que l'économie des pays membres ne tourne pas à pleine capacité), les mesures d'ajustement à prendre dans la zone euro devront combiner des réductions de coût (pour améliorer la compétitivité-coût internationale) dans les pays à balance extérieure déficitaire, comme la France, et la stimulation de la demande intérieure dans les pays excédentaires, comme l'Allemagne. L'austérité budgétaire appliquée à l'ensemble des pays de la zone euro ne se justifie que si toutes les capacités sont utilisées à plein. Si des capacités sont sous-utilisées, l'austérité est moins utile lorsque l'effet d'éviction n'est pas un problème majeur et qu'un assainissement budgétaire trop rapide risque de saper la reprise. L'idéal consisterait à mettre en œuvre une stratégie multilatérale prévoyant des consultations et des coordinations fréquentes. Cependant, il est urgent que chaque membre agisse de son propre chef et le non-respect de ses obligations par un membre ne saurait justifier l'inaction des autres.

Graphique 3.3. Détérioration de la compétitivité externe

2000-09



Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques.

4. Priorités en matière de réformes structurelles

L'essentiel :

- La récente crise financière a mis au premier plan la nécessité d'une profonde réforme du secteur financier pour empêcher la répétition de crises similaires.
- Le rétablissement de la fiabilité du système financier et la réduction du déficit budgétaire restaureront la confiance du secteur privé, ce qui est indispensable pour conforter la reprise et renouer avec une croissance durable.
- La dégradation des finances publiques entraînée par la récession et par les mesures de stimulation

rend encore plus urgent de les assainir et de maîtriser l'évolution de la dette publique.

- La réforme du marché du travail est tout à fait prioritaire ; elle doit viser à augmenter le taux d'emploi et à réduire le dualisme de ce marché, en privilégiant la lutte contre le sous-emploi élevé des jeunes et des seniors.
- Certaines autres réformes structurelles, portant sur les dépenses sociales (retraites du secteur public et santé), l'administration et la fiscalité, sont également importantes, car elles recourent fortement les efforts d'assainissement budgétaire.
- D'autres réformes structurelles bien qu'importantes sont moins urgentes dans la situation actuelle ; elles concernent la gouvernance de la recherche et l'innovation, l'enseignement supérieur, la croissance verte, la concurrence sur les marchés de produits et leur réglementation.
- Il convient de suivre de près les effets des réformes structurelles sur les objectifs d'équité, et de les gérer afin de sauvegarder la stabilité sociale et d'obtenir en retour un large soutien en faveur des réformes en cours.

Cette partie présente les mesures de réforme structurelle et leur ordre de priorités à la lumière de l'évolution récente et de la politique conjoncturelle exposées dans la partie précédente. En France, comme ailleurs, la récente crise financière a convaincu la plupart des experts de la nécessité d'une refonte en profondeur du secteur financier pour prévenir la répétition de bouleversements similaires. On commencera par présenter brièvement les réflexions actuelles de l'OCDE sur la nature et la portée des réformes à opérer. L'assainissement budgétaire est aussi devenu plus urgent à cause de la très forte augmentation du déficit et de la dette publics, consécutive à la récession provoquée par la crise financière mondiale et aux interventions de l'État en vue de la limiter². Le succès de la réforme du secteur financier et des finances publiques conditionnera le retour à la confiance dans le secteur privé, sans lequel il sera difficile d'obtenir une reprise conjoncturelle rapide, puis une expansion durable. C'est l'occasion de créer un cercle vertueux dans lequel politiques conjoncturelles et structurelles se renforceraient mutuellement.

Une partie du déficit actuel se résorbera sous l'effet de la reprise et du retour à un taux normal d'utilisation des capacités productives. Toutefois, la situation budgétaire française se caractérise aussi par l'existence d'un important déséquilibre structurel, dont la disparition exige des réformes de même nature. Pour parvenir à l'éliminer, on doit absolument procéder à plusieurs changements de fond que préconisent depuis un certain temps les *Études économiques de l'OCDE* sur la France (et diverses sources, dont d'autres publications de l'OCDE). Il s'agit de réformes du marché du travail, du système des retraites publiques et du système public de santé. Celles visant à soutenir la recherche et l'innovation, notamment l'innovation verte, ainsi qu'à améliorer les résultats de l'enseignement supérieur sont nécessaires pour relancer la croissance de la productivité. On peut augmenter la production potentielle en supprimant les importantes distorsions dues aux inefficiences du secteur public et à une réglementation sous-optimale des marchés de produits, mais aussi en rendant la croissance plus viable d'un point de vue environnemental; il faut donc accorder une attention constante à ces aspects. Eux aussi figurent depuis un certain temps sur la liste des réformes structurelles jugées prioritaires en France par l'OCDE, et les événements récents ne les ont pas rendus moins urgents.

2. Il est nécessaire de fixer un calendrier crédible permettant de maîtriser à moyen terme le ratio dette publique/PIB, parce que le secteur privé anticipe des hausses d'impôts et des niveaux de taux d'intérêt.

4.1. Réforme du secteur financier

L'essentiel :

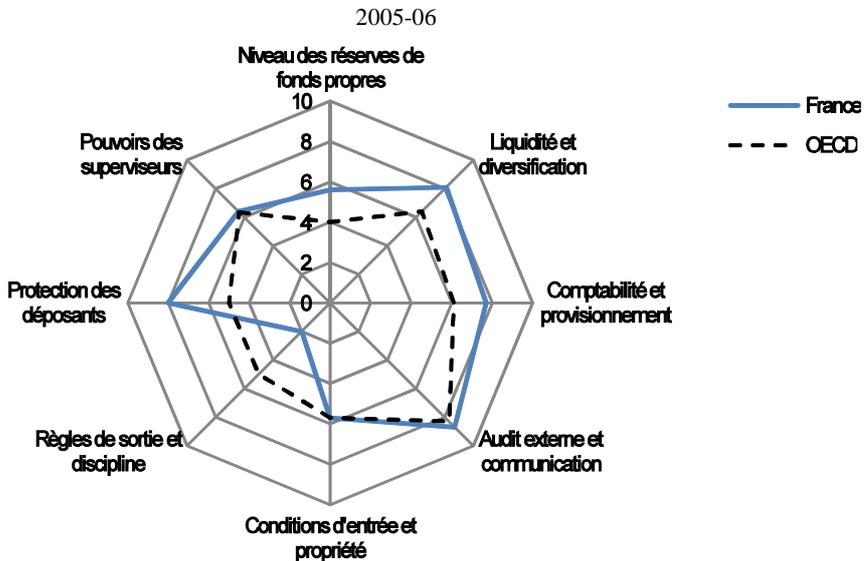
- Il faut remédier aux carences du secteur financier français révélées par la récente crise mondiale, afin de rendre confiance au secteur privé et réduire l'éventualité de crises similaires à l'avenir.
- La réforme du secteur financier doit surtout protéger les activités de banque de dépôt d'une contagion des opérations risquées de banque d'investissement. Cela atténuerait grandement le syndrome des « établissements trop gros pour faire faillite » et les problèmes d'aléa de moralité.
- Il faut améliorer la portée et le respect de la réglementation prudentielle pour limiter les prises de risque imprudentes, par les banques comme les établissements financiers non bancaires, et réduire l'arbitrage entre réglementations, notamment l'utilisation inappropriée d'instruments financiers pour contourner les règles prudentielles et comptables.
- Idéalement, il conviendrait de coordonner au niveau supranational la réforme du secteur financier pour éviter l'arbitrage réglementaire et fiscal en défaveur des normes éventuellement les plus strictes. Mais une démarche coordonnée risque de retarder indûment les réformes, de les affaiblir par excès de compromis et de ne pas prendre en compte les particularités nationales. Chaque pays, y compris la France, pourrait alors envisager d'appliquer ses propres réformes.

La crise financière mondiale a deux causes principales : on a ignoré les conséquences des imperfections des marchés financiers et la réglementation applicable n'a pu les contenir. On peut même soutenir que la politique économique a favorisé la crise en édulcorant (ou en supprimant entièrement) les règles en vigueur, afin de faciliter l'innovation financière. Celle-ci était censée permettre d'améliorer la gestion des risques, notamment en les faisant supporter par les agents économiques les mieux à même de les évaluer. Au lieu de cela, on constate a posteriori que la déréglementation aboutit largement à transférer les risques à des agents qui ne les comprennent pas. En outre, une grande partie des innovations financières a été orientée vers la création d'instruments permettant de contourner les règles prudentielles et d'exploiter les failles de la législation fiscale. Comme l'essentiel de cette déréglementation financière inappropriée s'est faite au nom de la « libéralisation de marchés efficients », il y a lieu de craindre que la crise financière mondiale augmente la réticence de l'opinion publique à l'égard de toute réforme d'inspiration libérale. Il faut donc bien souligner que l'incapacité passée des politiques publiques à obvier aux déficiences des marchés de capitaux ne justifie pas de renoncer aux réformes dans les domaines où des distorsions persistantes du marché (causées par l'action publique ou d'autres facteurs) sont à l'origine d'inefficiences ; c'est souvent le cas en France comme ailleurs.

Dans de nombreux pays, la récente crise financière mondiale a été le révélateur d'un certain nombre de faiblesses structurelles du système financier qui appellent des mesures structurelles appropriées. Le système financier français s'est montré assez résistant, grâce à une réglementation prudentielle supérieure à la moyenne. La France ne se situe en dessous de la moyenne de l'OCDE que pour l'un des huit aspects distingués ici de cette réglementation (les règles de sorties et la discipline ; graphique 4.1). Néanmoins, la conjonction d'une gestion généralement médiocre du risque, d'une insuffisance de fonds propres et d'un endettement excessif a menacé d'insolvabilité des banques de premier plan et certaines collectivités locales. Un phénomène de contagion entre les institutions financières les plus importantes a vraiment mené le système au bord de l'effondrement ; ce danger n'a été évité qu'au prix d'opérations de sauvetage massives de l'État, qui, en France, ont représenté près de 20 % du PIB (tableau 4.1). L'un des principaux remèdes à ces

dysfonctionnements consistera à perfectionner le contrôle prudentiel et la réglementation du système financier français. La réforme devrait avoir pour objectif général d'améliorer les incitations et de mettre fin aux distorsions qui ont entraîné des prises de risque excessives dans le passé, de faire progresser à tous les niveaux la gestion et la culture du risque, enfin de réduire l'aléa de moralité créé par l'existence de garanties implicites de l'État en faveur des établissements jugés trop gros pour faire faillite³.

Graphique 4.1. Performance relative de la réglementation prudentielle bancaire française



Note : Les différents éléments de la réglementation prudentielle sont classés sur une échelle de 0 (niveau le plus faible) à 10 (niveau le plus fort).

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

3. L'un des nombreux facteurs de la crise financière mondiale a été l'incapacité assez générale des agences de notation financière à évaluer convenablement les risques, en particulier ceux des produits structurés de crédit immobilier. Ce point mérite sûrement de retenir l'attention des responsables de la politique économique, mais, comme il est actuellement traité au niveau de l'UE, il ne relève pas du seul gouvernement français.

Tableau 4.1. **Réactions des pouvoirs publics à la crise: mesures de sauvetage du secteur financier**

Aide globale au secteur financier et déboursements immédiats, en % du PIB, en février 2009

Pays	Injections de capitaux	Acquisition d'actifs et prêts par le Trésor	Concours de la banque centrale avec l'accord du Trésor	Injection de liquidités et autres concours de la banque centrale ¹	Garanties ²	Total A à E	Déboursements immédiats de l'État ³
	A	B	C	D	E		
France	1.2	1.3	0	0	16.4	19.0	1.5⁴
Allemagne	3.7	0.4	0	0	17.6	21.7	3.7
Royaume-Uni	3.5	13.8	12.9	0	17.4	47.5	19.8 ⁵
Japon	2.4	6.7	0	0	3.9	12.9	0.2 ⁶
États-Unis	4	6	1.1	31.3	31.3	73.7	6.3 ⁷

1. Ce tableau inclut les nouvelles facilités spéciales conçues pour remédier à la crise actuelle, mais pas les opérations habituelles au moyen desquelles les banques centrales fournissent des liquidités. L'encours des secondes a beaucoup augmenté et l'échéance des opérations a été récemment allongée (y compris par la BCE).
2. À l'exclusion de l'assurance des dépôts procurée par les agences publiques spécialisées.
3. Dans cette rubrique figurent les composantes de A, B et C nécessitant un déboursement immédiat de l'État.
4. L'aide aux grandes banques du pays est comptabilisée à la rubrique (B) ; une fraction de 14 milliards EUR étant financée par la Caisse des Dépôts et Consignations, établissement public, elle ne nécessitera pas un déboursement immédiat du Trésor.
5. Un crédit de 900 milliards JPY est inscrit au budget pour permettre l'injection de capitaux par une société spéciale ainsi que l'octroi de prêts et l'achat de titres par la Banque du Japon.
6. Le coût de la nationalisation des banques Northern Rock et Bradford & Bingley, comptabilisé à la rubrique (B), n'exige pas de financement immédiat.
7. Certains achats d'actifs et prêts étant effectués par la Réserve fédérale, ils n'exigent pas de dépenses immédiates de l'État. Ces dernières, qui s'élèvent à 900 milliards USD (6.3% du PIB), se composent du programme TARP (700 milliards) et d'aides à la charge d'entités liées à l'État fédéral (200 milliards). Les garanties données à celles de ces entités spécialisées dans le crédit immobilier sont exclues.

Source : OCDE (2009), *La crise financière : réforme et stratégies de sortie*, Paris.

La réforme du secteur financier est nécessaire pour redonner confiance au secteur privé et assurer plus de stabilité aux institutions financières, dans l'intérêt de la viabilité à long terme de la croissance. Ne pas y procéder augmenterait le risque d'une répétition de la coûteuse crise de 2008-09. Même s'il est peut-être préférable de « bien faire » plutôt que d'introduire à la hâte des changements mal préparés, il y a une certaine urgence à réformer ; en effet, l'opposition des intérêts en place va probablement se durcir, au fur et à mesure que le retour souhaité à la normale tendra à faire oublier la crise récente et ses causes. On débat actuellement des réformes appropriées à différents échelons supranationaux et entre experts dans des réunions du G-20, du CSF, du FMI, de la BRI et de l'UE ainsi qu'au sein des administrations nationales et de groupes de réflexion. L'OCDE participe activement à ces discussions (et est aussi membre du CSF).

Concernant la réforme du secteur, il est essentiel de reconnaître que l'intégrité du système des paiements et la fonction d'intermédiation des banques constituent un bien public qui doit être

protégé ; il n'en va pas de même de la rentabilité de chaque banque et des primes de ses collaborateurs. L'un des principaux objectifs de la réforme doit donc être de séparer les activités de banque de dépôts d'autres activités, peut-être plus risquées. Au-delà de ce principe, les réformes doivent commencer par distinguer les caractéristiques du secteur financier qui ont contribué à la crise ou même l'ont provoquée. Les instruments permettant d'obtenir les changements des comportements et des structures nécessaires pour réduire le risque d'une répétition dépendent des conditions propres à chaque pays ; ils sont donc susceptibles de varier. Néanmoins, il est possible de poser certains principes généraux que la réforme doit respecter. Avant toute chose, il faut instaurer des incitations favorisant un prudent équilibre entre la réduction du risque et la recherche de la rentabilité dans les institutions financières⁴ :

- refondre la réglementation pour renforcer les règles prudentielles et de conduite des affaires ainsi que pour mieux les faire respecter. La réforme doit mettre l'accent sur la transparence (et l'intégrité) des marchés, en particulier les obligations d'information et la protection contre les agissements frauduleux ;
- augmenter les obligations légales de fonds propres et diminuer le recours à l'effet de levier ;
- renforcer la gouvernance et la gestion du risque dans les institutions financières, en veillant à ce que s'exerce la responsabilité à l'égard des actionnaires et des créanciers (dont les capitaux sont en jeu) ;
- dans le cas des entreprises financières complexes, encourager les modes d'organisation minimisant le risque de contagion, par exemple en imposant la création de « murailles de Chine », via des structures de sociétés de participation non opérationnelles ;
- réduire l'aléa de moralité en laissant les créanciers importants subir des pertes lorsqu'ils commettent des erreurs ; s'abstenir de donner les garanties implicites qui vont habituellement de pair avec une participation directe ou indirecte de l'État ; exiger des grandes banques l'émission de « capital contingent », qui passe du statut de dette à celui de fonds propres quand certains seuils financiers sont franchis ;
- face à la complexité accrue des produits financiers, améliorer les programmes de formation financière et de protection du consommateur (avec fixation, le cas échéant, de limites légales aux prises de risque et aux instruments financiers risqués).

En raison de l'intégration des marchés financiers internationaux, de la mobilité des experts de la finance et des possibilités d'arbitrer entre « juridictions » et réglementations, il est souhaitable d'appliquer la réforme du secteur financier à l'échelle supranationale. Mais, si la recherche de cette solution préférable se traduit par des retards et des compromis excessifs, les gouvernements ne doivent pas hésiter à mettre en œuvre certaines au moins des réformes indispensables au niveau régional (l'UE), voire national (la France), même s'il peut en résulter une perte d'activité du secteur financier. Au demeurant, une certaine différenciation des règles en fonction des particularités nationales est désirable (Levinson, 2010). Avec une coordination multinationale des réformes, le risque est de s'accorder sur des compromis insuffisants.

4. On trouvera des précisions sur ces principes de la réforme et d'autres dans OCDE (2009b).

Principales recommandations de l'OCDE

- Préconiser fermement une réforme profonde et rapide de la réglementation financière mondiale dans les instances internationales et les négociations sur ce sujet.
- Surveiller (et, si c'est nécessaire, limiter) les instruments financiers risqués et excessivement complexes ainsi qu'une trop grande prise de risques par les agents économiques nationaux, dont les collectivités locales.
- Réduire le risque de contagion entre les activités de banque d'investissement et de banque de dépôts des institutions financières françaises en imposant des structures de conglomérat bien compartimentées.
- Moins s'appuyer sur les agences de notation financière et affirmer la responsabilité des autorités de tutelle nationales.

4.2. Stabiliser les finances publiques : assurer la viabilité et renforcer la crédibilité

L'essentiel :

- La persistance d'un déficit budgétaire pendant plus de 35 ans a fait monter le ratio de la dette des administrations publiques rapportée au PIB à près de 80 % (et il continue à augmenter), au lieu de 30 % au milieu des années 1970 ; la forte récession récente a beaucoup aggravé les déséquilibres.
- Même si les déficits budgétaires et la dette publique sont des indicateurs imparfaits de la performance des finances publiques, une inflexion significative de la politique économique est manifestement nécessaire pour stabiliser la situation.
- Selon des estimations reposant sur l'hypothèse d'un taux de croissance annuel moyen de 3.5 % du PIB nominal, ramener le ratio dette/PIB à moins de 60 % d'ici dix ans exigerait de procéder immédiatement à un ajustement (c'est-à-dire une baisse du ratio déficit/PIB) d'au moins 8 points et de le maintenir.
- Compte tenu de la dimension du problème et de la nécessité d'y faire face, des mesures significatives et crédibles sont nécessaires. Il devra s'agir surtout d'économies, mais, malgré le niveau déjà élevé des prélèvements obligatoires, il faudra sans doute aussi accroître les recettes, notamment en diminuant les dépenses fiscales les moins justifiées.
- Même si aucune catégorie de dépense ne saurait échapper *a priori* à un examen attentif, les principaux gisements d'économies sont la santé, les retraites et les administrations, domaines dans lesquels on peut conjuguer coupes dans les dépenses et amélioration générale structurelle de la performance.
- Comme on n'est pas parvenu dans le passé à contenir l'accroissement de l'endettement public, il pourrait être judicieux d'imposer un meilleur dispositif formel reposant sur des règles budgétaires strictes, qui contraindraient juridiquement les pouvoirs publics à atteindre des objectifs de stabilisation fixés à l'avance ; un tel cadre a été utile dans d'autres pays de l'OCDE.

Sachant que le budget est constamment déficitaire depuis 1975 et que le ratio dette/PIB a plus que doublé, la viabilité des finances publiques françaises est devenue une préoccupation croissante de la politique macro-économique. Après une sensible contraction de 1993 à 2000 (mais à partir d'un point de départ très élevé), le déficit a repris son ascension qui s'est brutalement accélérée à la suite de la récente récession ; il devrait s'élever à quelque 8 % du PIB en 2010. Dans ces conditions, on prévoit que le ratio dette publique/PIB s'établisse à 80 % en 2010 et continue à augmenter ultérieurement, sauf si l'on opère une correction significative (graphique 3.2). L'urgente nécessité d'agir ressort du fait que le budget corrigé des variations conjoncturelles est déficitaire depuis 2002 et que la situation s'est beaucoup aggravée depuis 2006.

Bien que la dette publique et les déficits budgétaires soient devenus les critères habituels d'évaluation des finances publiques, on doit garder à l'esprit que ce sont en réalité des mesures assez grossières et imparfaites de la performance en matière de politique budgétaire⁵. Toutefois, comme le débat quotidien de politique économique est centré depuis longtemps sur le rôle du déficit et de la dette (rapportés au PIB), ces chiffres influent sur la confiance du secteur privé ; la formulation et la présentation des orientations en tiennent donc inévitablement compte, même si, dans une conception idéale, elle nécessiterait des critères d'évaluation plus fins.

Il n'y a pas de niveau optimal clairement défini pour la dette publique ou le solde budgétaire. Les objectifs fixés par le Pacte de stabilité et de croissance – 60 % pour le ratio dette/PIB et 3 % pour le ratio déficit/PIB – représentent un compromis politique destiné à servir d'ancrage nécessaire de la stabilité budgétaire dans la zone euro. Comme on a voulu en faire des plafonds, la politique économique devrait concrètement viser des niveaux inférieurs d'endettement et de déficit (corrigé des variations conjoncturelles) pour deux raisons : d'abord, laisser pleinement opérer les stabilisateurs automatiques (comparativement importants en France) sans compromettre la stabilité financière à long terme ; ensuite, permettre aux autorités de réagir rapidement et vigoureusement aux chocs exogènes exigeant une stimulation budgétaire temporaire ou des dépenses urgentes.

Le tableau 4.2 présente le ratio asymptotique (d'équilibre) dette/PIB découlant de diverses combinaisons de déficits budgétaires et de taux de croissance du PIB nominal. Ces calculs montrent que, sauf si la croissance du PIB nominal dépasse 3.5 % – rythme qui correspond à une hausse annuelle de 1.5 % du potentiel de production réelle et de 2 % de l'inflation – le déficit budgétaire structurel doit être inférieur à 2 % pour parvenir à ramener le ratio dette/PIB à moins de 60 % à long terme. Si l'on tient aussi compte du délai nécessaire à une diminution de la dette, la difficulté de ramener le ratio d'endettement à moins de 60 % du PIB devient encore plus impressionnante : même si l'on éliminait immédiatement le déficit, il faudrait à peu près dix ans pour abaisser le ratio d'endettement à moins de 60 % en faisant l'hypothèse d'une croissance du PIB nominal de 3.5 % en moyenne annuelle (graphique 4.2). Dans le contexte budgétaire et conjoncturel actuel, le ratio de la dette rapportée au PIB s'accroît de plus de 6 points par an. Dans la mesure où la dynamique de la dette dépend étroitement du niveau de croissance, les chiffres présentés dans le tableau ci-dessous constituent un rappel pressant – s'il en était besoin – à la nécessité de revenir à une pleine

5. Ainsi, une hausse du déficit pour financer un investissement public augmente le bien-être de la population si le rendement social de l'investissement dépasse la productivité marginale de l'investissement privé. On pourrait donc améliorer l'analyse et les performances de la politique budgétaire en jugeant l'état des finances publiques sur la base du niveau et des variations de la situation nette du secteur public. Des données empiriques laissent penser que les marchés de capitaux en ont une conception plus subtile, qui tient compte de considérations autres que le simple montant du déficit budgétaire et de la dette publique nominale (Haugh *et al.*, 2009).

utilisation des capacités de production et d'élargir l'assiette fiscale en augmentant l'emploi total dans l'économie (voir plus bas).

Tableau 4.2. **Ratios asymptotiques de dette/PIB et de déficits à l'état stationnaire**

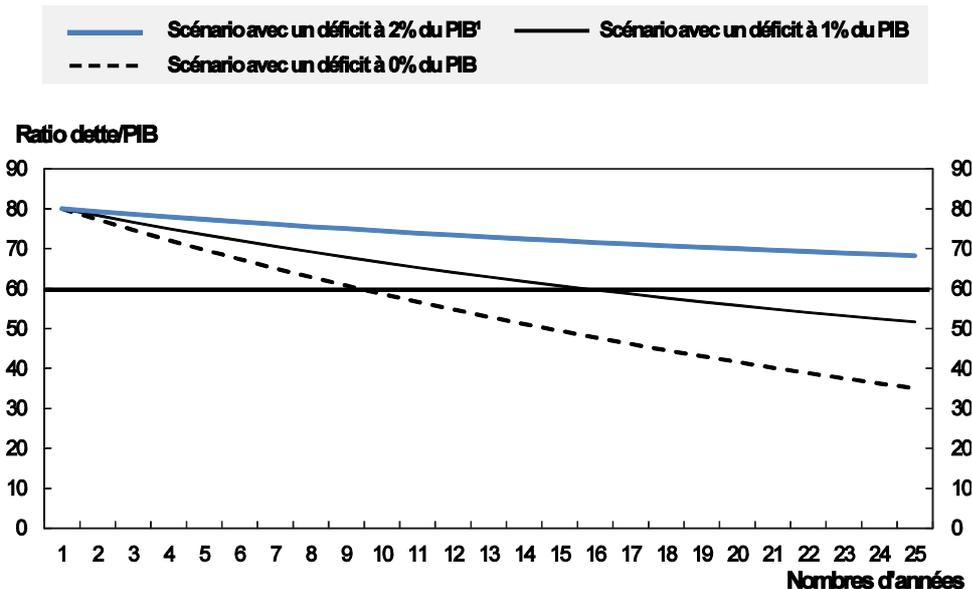
En % du PIB

A. Ratios asymptotiques d'équilibre de dette/PIB				
Croissance du PIB nominal (en %)	Déficit budgétaire (en % du PIB) ¹			
	0	1	2	3
2	0	50	100	150
2.5	0	40	80	120
3	0	33	67	100
3.5	0	29	57	86
4	0	25	50	75

B. Déficits à l'état stationnaire²				
Croissance du PIB nominal (en %)	Ratio dette/PIB ²			
	40	60	80	
2	0.8	1.2	1.6	
2.5	1.0	1.5	2.0	
3	1.2	1.8	2.4	
3.5	1.4	2.1	2.8	
4	1.6	2.4	3.2	

1. Ratio dette/PIB que l'économie approchera de façon asymptotique si le taux de croissance du PIB nominal et le ratio de déficit persistent indéfiniment.
2. Solde budgétaire structurel qui doit être maintenu en permanence pour atteindre (de façon asymptotique) le ratio dette/PIB retenu avec le taux de croissance du PIB nominal retenu.

Graphique 4.2. Différents scénarios de réduction de la dette publique



1. Un ratio dette/PIB de 80 % et un taux de croissance du PIB nominal de 3.5 % sont les hypothèses de départ.

Source : Calculs de l'OCDE.

Compte tenu de l'importance du problème à résoudre, on est en droit de se demander si l'équilibre budgétaire peut être rétabli en restreignant seulement les dépenses ou s'il faudra aussi majorer les recettes. En France, les prélèvements obligatoires, qui atteignaient 50 % du PIB en 2006, sont parmi les plus élevés de la zone OCDE, même s'ils ont un peu baissé depuis cette date (ils sont aujourd'hui plus proches de 48 % du PIB) sous le double effet de la baisse conjoncturelle des recettes fiscales et d'allègements fiscaux discrétionnaires. Il y a donc peu de latitude pour une augmentation générale des impôts ; néanmoins, plusieurs possibilités sont offertes pour accroître les recettes, par exemple en supprimant les dépenses fiscales (les « niches fiscales ») qui ne sont pas solidement justifiées par ni ne sont efficaces pour atteindre des objectifs d'équité ou par la correction d'imperfections du marché (externalités positives). De façon plus générale, certaines modifications de la structure de la fiscalité sont susceptibles d'engendrer un surcroît de croissance. Il s'agirait essentiellement d'alléger la forte imposition actuelle pesant sur le travail (impôt sur le revenu plus cotisations sociales) et d'augmenter les taxes visant à tarifier les externalités négatives (taxes environnementales ou « pigouviennes ») ainsi que les impôts sur la propriété⁶. Enfin, un certain relèvement de la TVA peut s'avérer nécessaire si les mesures précitées ne suffisent pas à maîtriser le déséquilibre budgétaire. Pour des raisons d'efficacité, il vaudrait mieux en premier lieu égaliser les taux applicables aux différents produits et services plutôt qu'augmenter le taux normal.

Une grande part de l'effort d'assainissement des finances publiques doit porter sur les dépenses. Avant le déclenchement de la crise, elles représentaient 51 % du PIB, soit le deuxième

6. Le thème d'une restructuration fiscale propice à la croissance, auquel on fait ici allusion, va au-delà de l'assainissement budgétaire ; il fait l'objet d'une présentation détaillée dans Arnold (2008), qui évoque plus généralement l'optimisation de la fiscalité.

ratio le plus élevé de l'OCDE, dépassant de quelque 10 points la moyenne de la zone. Les principaux domaines qui viennent naturellement à l'esprit pour faire des économies sont les retraites et la santé, qui auraient dû être réformées depuis longtemps, ne serait-ce que pour réduire les importants engagements implicites de l'État liés au vieillissement de la population. Effectuer maintenant des progrès bien visibles signalerait aux marchés que les autorités ont vraiment l'intention d'assainir la situation budgétaire, et ils ne freineraient sans doute guère la demande globale à court terme. L'administration publique, pour laquelle la comparaison avec les autres pays de l'OCDE indique de très importantes inefficiences, recèle aussi de prometteuses possibilités de réduction des dépenses. Ces trois domaines – retraites, santé et réforme administrative – sont évoqués plus en détail dans les sections suivantes. Ils présentent un intérêt particulier dans la mesure où l'on pourrait y conjuguer économies budgétaires et progrès structurel au profit du potentiel de production.

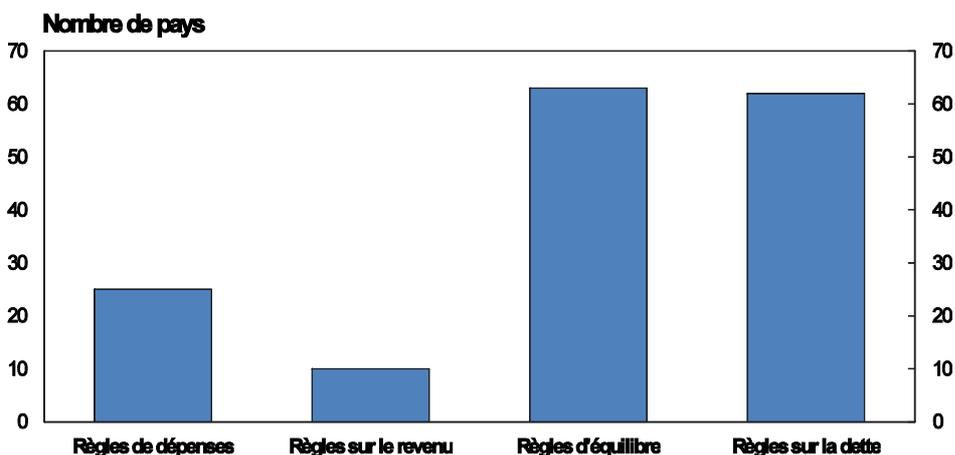
En France, comme ailleurs, l'inaptitude persistante à respecter les objectifs d'endettement ou de déficit public fixés à l'avance a conduit à envisager des règles budgétaires qui, par la législation ou d'autres mécanismes contraignants, forceraient les pouvoirs publics à s'exécuter⁷. La justification de ces règles est d'empêcher les gouvernements d'être davantage guidés par le cycle électoral plutôt qu'économique et/ou d'aider ceux qui sont faibles à résister aux pressions politiques en faveur d'actions dont la mise en œuvre menacerait la stabilité budgétaire. Si les règles sont crédibles, elles peuvent aussi ancrer les anticipations du secteur privé, atténuer l'incertitude et favoriser la confiance. Il est possible qu'elles diffèrent par leur nature (par exemple, règles de déficit par opposition aux règles de dépenses) et par leur portée (règles applicables à une partie ou à l'ensemble des dépenses), et on débat actuellement sur ce qui constitue une règle budgétaire « optimale » ; cela rappelle les discussions sur les règles de politique monétaire à l'époque où l'inflation constituait un péril majeur pour la stabilité macroéconomique (FMI, 2009).

Des données empiriques rassemblées par l'OCDE (et applicables à la situation française) laissent penser qu'une conjonction de règles de déficits et de dépenses serait le moyen le plus prometteur de réaliser l'assainissement budgétaire, mais aussi que ces règles sont particulièrement efficaces quand l'effort de redressement dépend beaucoup de la maîtrise des budgets sociaux (Guichard *et al.*, 2007). Dans plusieurs pays, les règles budgétaires ont fait la preuve de leur capacité à soutenir d'ambitieux projets d'assainissement ; de façon plus générale, la propension croissante à les intégrer dans les procédures de gestion budgétaire est le signe qu'elles peuvent grandement contribuer à répondre à l'impérieuse nécessité de redresser les finances publiques françaises (graphique 4.3). La forme précise à leur donner dépend des spécificités de chaque pays et relève des experts nationaux ayant une connaissance profonde des questions budgétaires, du contexte politique, des modes de décision ainsi que du cadre constitutionnel et législatif. Pour assurer la pérennité de ce cadre budgétaire, et notamment éviter qu'il soit remis en question lors des changements de gouvernement, il faut s'assurer qu'il recueille dès le départ un large consensus politique. La toute récente proposition de parlementaires consistant à lier le calendrier des programmes de stabilité soumis à la Commission européenne et l'analyse des lois de programmation pluriannuelles, le tout consacré par un vote au Parlement, est donc une bonne initiative.

7. La France est déjà assujettie aux règles budgétaires prévues par le Pacte de stabilité et de croissance de l'UE (PSC), sans préjudice de certaines autres règles internes relatives à l'augmentation des dépenses publiques. Mais, comme les objectifs de déficit et d'endettement spécifiés par le PSC ont été constamment dépassés, le débat actuel porte sur l'adoption de règles nationales plus sévères, assorties de mécanismes d'exécution renforcés.

Graphique 4.3. Nombre de pays ayant au moins une règle budgétaire

Par type de règle, 2009



Source : FMI, base de données des règles budgétaires; calculs du Secrétariat.

Le débat sur les règles est indissociable de celui sur la création d'une autorité budgétaire indépendante. Les règles budgétaires étant prospectives, elles doivent s'appuyer sur des projections à moyen terme des principales variables économiques, telles que la matière imposable et les dépenses sociales. La qualité et l'indépendance de ces projections conditionnent leur application et la crédibilité de tout le programme de redressement des finances publiques. C'est pourquoi elles doivent être formulées par une autorité budgétaire indépendante (non partisane). La portée des missions et des responsabilités conférées à ces autorités par les pouvoirs publics diffèrent dans les pays où elles existent : certaines (comme le Congressional Budget Office aux États-Unis – CBO) calculent mécaniquement l'incidence budgétaire des changements de politique projetés, sans formuler aucune appréciation normative. Mais, en Suède, le Conseil de politique budgétaire actuellement en place est chargé d'évaluer la politique du gouvernement en ce domaine et de suggérer des améliorations. Le choix entre ces solutions dépend – comme la spécification des règles – des caractéristiques institutionnelles et des ambitions de la politique économique d'un pays ; il convient de le confier à des experts qualifiés. La crédibilité des règles budgétaires est renforcée par l'existence d'une autorité indépendante, mais celle-ci aurait son utilité même en leur absence : en procédant à des évaluations ou à des appréciations indépendantes, elle servirait d'instance de contrôle neutre, signalant le comportement « électoraliste » des gouvernements en place et augmentant le coût politique du non-respect d'engagements budgétaires pris auparavant. Comme les gouvernements français ne sont pas parvenus à maintenir la discipline, il semble souhaitable d'adopter un système convenable de règles budgétaires, appuyé par un conseil budgétaire habilité à faire des recommandations au gouvernement et à porter des appréciations sur ses résultats.

Principales recommandations de l'OCDE

- Définir une stratégie de réduction du déficit des administrations publiques à moyen terme avec une trajectoire explicite, et la mettre en application de manière résolue une fois la reprise confirmée.
- Restaurer la crédibilité du processus budgétaire par l'établissement de règles strictes ainsi que par la création d'un conseil indépendant chargé d'élaborer les prévisions de recettes et de dépenses associées aux scénarios de croissance et d'évaluer le respect des règles fiscales.
- Faire porter l'effort d'assainissement des finances publiques sur la réduction des dépenses, notamment en assurant une couverture totale des comptes de la sécurité sociale par la RGPP et en encourageant les administrations locales à une démarche similaire.
- Soumettre l'ensemble des niches fiscales à un examen pour en évaluer l'efficacité et la légitimité.
- Si nécessaire, faire porter l'accroissement des recettes fiscales sur les postes pénalisant le moins possible l'activité économique, comme la fiscalité sur la propriété, les taux réduits de TVA, et les émissions de carbone.

4.3. Réforme des retraites : réagir au vieillissement de la société

L'essentiel :

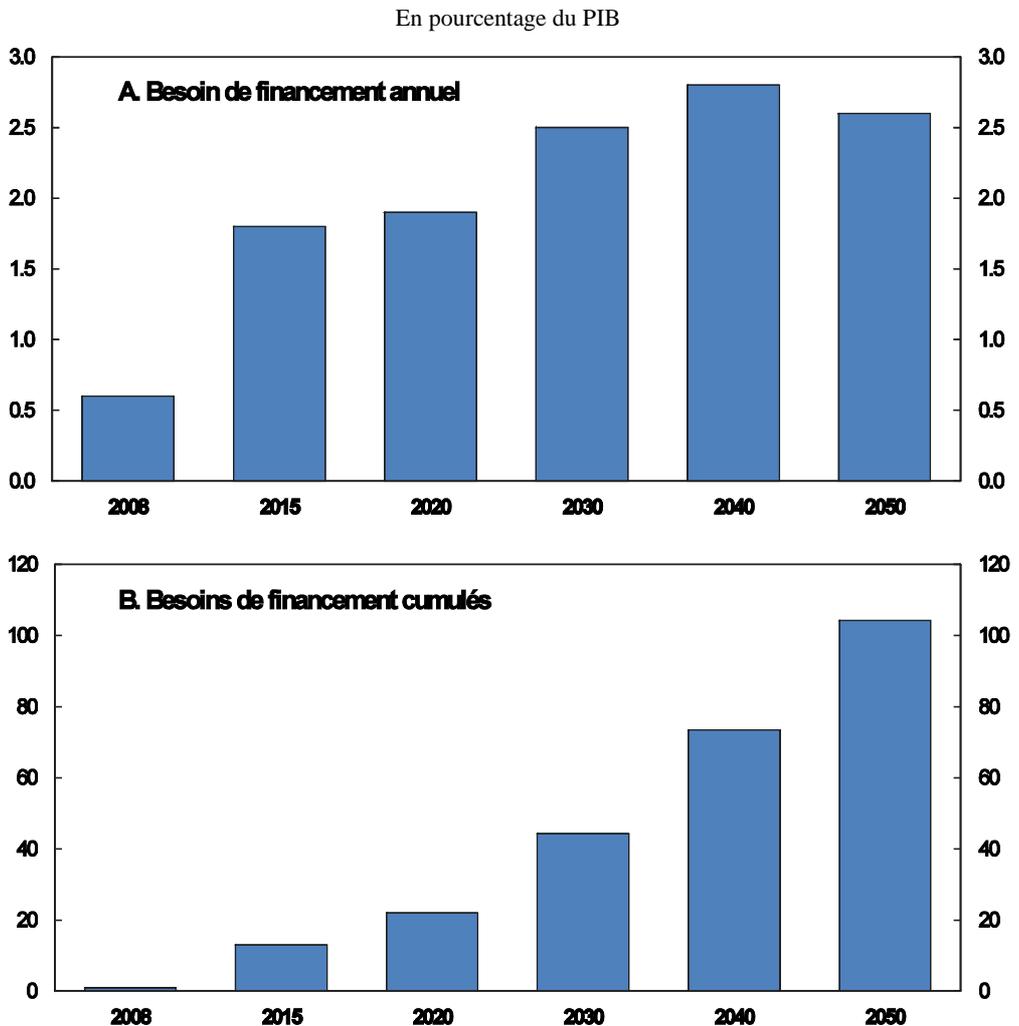
- Dans les pays de l'OCDE, la réforme des systèmes publics de retraite a occupé une place centrale dans les efforts déployés pour stabiliser les finances publiques à moyen et long terme et pour renforcer la confiance du secteur privé.
- Le système public de retraite français est extrêmement complexe, manque de transparence et – à moins d'être réformé en profondeur – continuera de creuser de plus en plus les déficits publics.
- Réformer le système de retraite actuel pour qu'il se rapproche le plus possible de la neutralité actuarielle eu égard à la décision de cessation d'activité est un moyen efficace d'éliminer une distorsion existante et devrait conduire à une hausse de taux d'emploi des seniors, à une augmentation de la production potentielle et à une amélioration de l'équilibre budgétaire.

La part des dépenses publiques consacrées aux retraites est parmi les plus élevées en France – 12.5 % du produit intérieur brut en 2007, contre environ 7.5 % en moyenne dans l'OCDE. Seules l'Autriche et l'Italie affichent des pourcentages plus élevés. Comme la plupart des pays de l'OCDE, la France est confrontée au vieillissement rapide de sa population. En 2050, il y aura un peu moins de 2 personnes en âge de travailler pour une personne âgée de 65 ans ou plus, contre 3,6 actuellement. Il s'agit là d'un véritable défi pour la viabilité financière du système de retraite par répartition.

Malgré les réformes déjà mises en œuvre, la viabilité financière du système public de retraite français est loin d'être assurée et la récession a fortement aggravé la situation (COR, 2010b). D'après les estimations récemment actualisées par le Conseil d'orientation des retraites (COR), au cours des 40 années à venir, les besoins de financement cumulés représenteront 77 % à 118 % du PIB, selon les hypothèses de croissance de la productivité et de chômage retenues pour la période sur laquelle porte la projection. Dans le scénario intermédiaire du COR, qui table

sur une croissance annuelle de la productivité de 1.5 % et sur un taux de chômage ramené à 4.5 % à l'horizon 2024, les besoins de financement cumulés atteignent 104 % du PIB en 2050 (graphique 4.4).

Graphique 4.4. Besoin de financement du système de retraite (Scénario B des projections du COR)



Source : Conseil d'orientation des retraites (2010), Huitième rapport sur les perspectives actualisées à moyen et long terme du système de retraite.

La réforme du système public de retraite est rendue difficile par la complexité du système actuel. Malgré les efforts de réforme accomplis depuis 2003, le système français demeure très fragmenté, comprenant une multitude de « régimes de base » (21 au total) et un grand nombre de « régimes complémentaires » obligatoires⁸. En outre, les règles et paramètres qui régissent

8. On dénombre au total une centaine de régimes différents, couvrant différentes catégories de la population, dont certains sont très généreux.

l'acquisition des droits et le calcul des pensions diffèrent souvent selon les régimes. De ce fait, il est quasiment impossible à un futur retraité d'avoir une idée un tant soit peu précise du montant qu'il peut espérer percevoir à la retraite sauf s'il a accompli toute sa carrière dans une même entreprise ou dans le secteur public. Le système français est l'aboutissement d'un processus historique et certaines des différences entre les régimes qui le composent ont été introduites délibérément, pour tenir compte de la diversité des conditions de travail. Toutefois, il a été avancé que les salaires relatifs permettraient de prendre en compte cette diversité de façon plus efficiente et plus transparente (Martin, 2010). Il serait bon de mettre fin (à tout le moins en partie) à la complexité du système, parce que cela permettrait de réduire les coûts administratifs, d'améliorer l'équité et de faciliter une réforme globale du système⁹.

Trois grands instruments peuvent être utilisés pour réduire le déficit actuel du système de retraite : l'augmentation du montant total des prélèvements obligatoires, l'allongement de la durée de la vie active et la réduction du montant des pensions. Cette dernière solution ne semble pas souhaitable. En effet, les réformes des retraites passées ont réduit d'environ 20 % le niveau des pensions pour les personnes au salaire moyen. Quant à l'augmentation du montant des prélèvements obligatoires, elle peut être obtenue par une augmentation des taux d'emploi ou par un relèvement des taux des cotisations. Mais cette dernière option pourrait peser à terme sur l'emploi et la croissance.

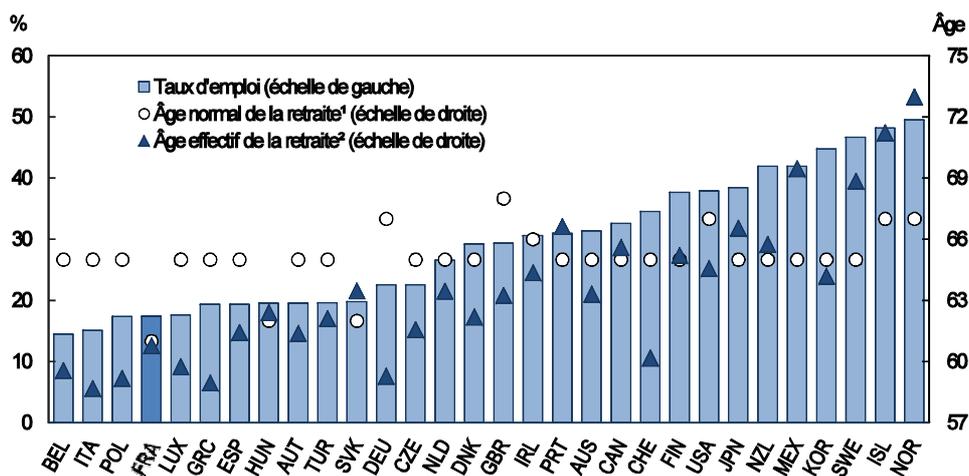
Compte tenu de la situation actuelle du système de retraite français et étant donné l'augmentation passée et future de l'espérance de vie, l'amélioration du niveau de santé des personnes âgées et le recul de l'âge d'entrée dans la vie active (lié à l'augmentation du nombre d'années d'études), la stratégie payante repose principalement sur l'allongement de la durée de la vie active. La France est en effet un des pays de l'OCDE où le temps moyen passé à la retraite est le plus élevé : 24 ans pour les hommes contre 18 en moyenne pour les pays de l'OCDE. Les mesures doivent porter sur l'allongement de la durée de cotisation, la hausse de l'âge légal de départ à la retraite, l'amélioration des incitations à travailler plus longtemps et l'extinction des préretraites sous toutes leurs formes. Une spécificité française est la double condition pour accéder à une retraite à taux plein : avoir 60 ans et au moins 40 années de cotisations. L'allongement de la durée de cotisation progresse d'un trimestre par an à compter de 2009 pour atteindre 41 ans en 2012. La structure des incitations à travailler plus longtemps a aussi été améliorée, notamment avec l'augmentation du taux de surcote/décote à 5 %, et un accès restreint aux préretraites.

En revanche, l'âge légal de départ à la retraite n'a pas été modifié. La notion d'âge légal peut comprendre à la fois l'âge à partir duquel il est possible de liquider sa pension, et l'âge d'obtention d'une pension complète (âge du taux plein), c'est-à-dire l'âge à partir duquel l'assuré ne subit aucune décote. On entend ici l'âge légal dans la première acception. Cet âge est désormais d'environ 64 ans en moyenne dans l'OCDE. Récemment, l'Allemagne, le Danemark et le Royaume-Uni ont relevé progressivement l'âge légal de la retraite à 67 ou 68 ans. Les Etats-Unis et le Japon ont quant à eux relevé l'âge d'obtention d'une pension complète de 65 à 67 ans et de 60 à 65 ans, respectivement. Dans ces deux pays, l'âge d'ouverture des droits est resté inchangé à 62 ans. Les Pays-Bas et l'Espagne l'envisagent également. L'âge légal de départ à la retraite ainsi que celui de sortie de cessation d'activité sont désormais en France parmi les plus faibles de l'OCDE (graphique 4.5). Comme l'espérance de vie à l'âge de 65 ans a en outre atteint 83 et 88 ans environ pour les hommes et femmes respectivement, la durée de la retraite est en France l'une des plus longues de l'OCDE.

9. Le COR résume le problème ainsi : « Le système actuel est complexe, pose des problèmes de cohérence et de lisibilité pour les assurés et rend difficile un pilotage global du système » (COR, 2010a).

Graphique 4.5. Taux d'emploi et âge de la retraite des travailleurs âgés

Hommes âgés de plus de 55 ans



1. Pour la France l'âge normal de la retraite à 61 ans repose sur l'hypothèse d'un début d'activité à 20 ans et d'une durée de cotisation de 41 ans
2. L'âge moyen effectif de la retraite est défini comme l'âge moyen de sortie du marché de travail au cours de la période 2002-07.

Source : OCDE, *Panorama des pensions 2009* et base de données des *Statistiques du travail*.

Un âge légal précoce permettant un départ à taux plein peut freiner l'augmentation du taux d'emploi des personnes âgées en influençant la norme de l'âge-standard de départ à la retraite. D'une part, parce que cela peut réduire l'incitation des entreprises à investir dans la formation des personnes dès l'âge de 50 ou 55 ans, dans la mesure où celles-ci sont perçus comme étant proches de la fin de leur carrière. D'autre part, l'âge légal a un impact non seulement sur les comportements individuels, mais constitue également un référentiel dans le cas de négociations de départs anticipés. Comme les actifs d'aujourd'hui planifient les aspects financiers de leur vie en fonction de la législation sur les retraites en vigueur actuellement, toute modification de l'âge de la retraite doit être introduite progressivement, même s'il est urgent de rechercher des solutions pour résoudre le problème des engagements implicites du système de retraite actuel.

Il est possible de parvenir à une amélioration immédiate de l'équilibre financier du régime de retraite en éliminant les distorsions créées par les mécanismes d'ajustement des retraites en cas de départ anticipé ou différé en retraite : bien que le système actuel de décote et de surcote se traduise par une pénalité en cas d'anticipation et une subvention en cas de report, il ne reflète que partiellement les coûts et avantages liés à un départ anticipé ou tardif, créant une taxe (subvention) implicite en cas de départ tardif (anticipé). Supprimer ce biais conduirait à la neutralité actuarielle du système, ce qui permettrait aux individus de choisir leur âge de départ en retraite sans compromettre la santé financière du système. Un tel système aurait aussi le mérite d'augmenter le taux d'activité des seniors, comme l'expose de façon plus détaillée la section 4.6 ci-après, consacrée à la réforme du marché du travail. Toutefois, même si elle marque un pas dans la bonne direction, cette mesure ne suffirait pas à résoudre la totalité des problèmes financiers des régimes de retraite.

Une part importante des nouveaux retraités passe directement des allocations chômage aux allocations de retraite. La générosité du système d'indemnisation du chômage des salariés de 50 ans

ou plus est telle que la décote mord peu. Alors que la durée d'indemnisation du chômage est de 24 mois avant 50 ans, elle passe à 36 mois après 50 ans dès lors que la période de cotisations à l'assurance chômage a atteint 36 mois. Ainsi, un salarié âgé ayant perdu son emploi à 57 ans et ayant suffisamment cotisé a peu d'incitations à retrouver un emploi. De plus, l'allocation équivalent retraite (AER), destinée à assurer un revenu mensuel minimal aux demandeurs d'emploi ayant déjà cotisé 160 trimestres mais n'ayant pas atteint l'âge de 60 ans, a été prolongée en 2010 en raison de la crise. Les personnes admises à l'AER peuvent, à leur demande, être dispensées de recherche d'emploi, alors que pour les autres demandeurs d'emploi seniors la dispense de recherche d'emploi est progressivement supprimée. Enfin, les chômeurs de 61 ans indemnisés depuis au moins un an qui ne justifient pas du nombre de trimestres d'assurance pour percevoir une pension à taux plein, peuvent bénéficier des allocations jusqu'à justification de ce nombre de trimestres et, au plus tard, jusqu'à l'âge de 65 ans.

Enfin, un changement d'attitude envers les travailleurs âgés est également nécessaire si ceux-ci doivent rester plus longtemps sur le marché du travail. L'augmentation du taux d'emploi des seniors (voir *infra*) ne sera possible que si les employeurs, tant privés que publics, perçoivent leurs employés âgés comme un véritable atout et continuent à investir dans leur formation et adaptent les conditions et heures de travail à leurs besoins.

Principales recommandations de l'OCDE

- Continuer de réduire la complexité du système public de retraite en regroupant différents « régimes » ou en harmonisant les paramètres de ces régimes. Accroître la transparence pour que les individus aient une idée plus précise du montant de leur future pension.
- Assurer la viabilité financière du système de retraite par le biais de politiques visant à allonger plus rapidement la durée de cotisation de façon automatique en fonction des gains d'espérance de vie et à relever l'âge minimum légal de départ à la retraite.
- Améliorer les incitations à travailler plus longtemps par l'augmentation des taux de surcote et de décote pour augmenter le taux d'emploi des seniors.
- Réduire encore le recours à toute forme de retraite anticipée, notamment en réduisant les niveaux d'indemnisation chômage des travailleurs âgés.

4.4. Réforme du système de santé : ralentir la hausse des dépenses de santé

L'essentiel :

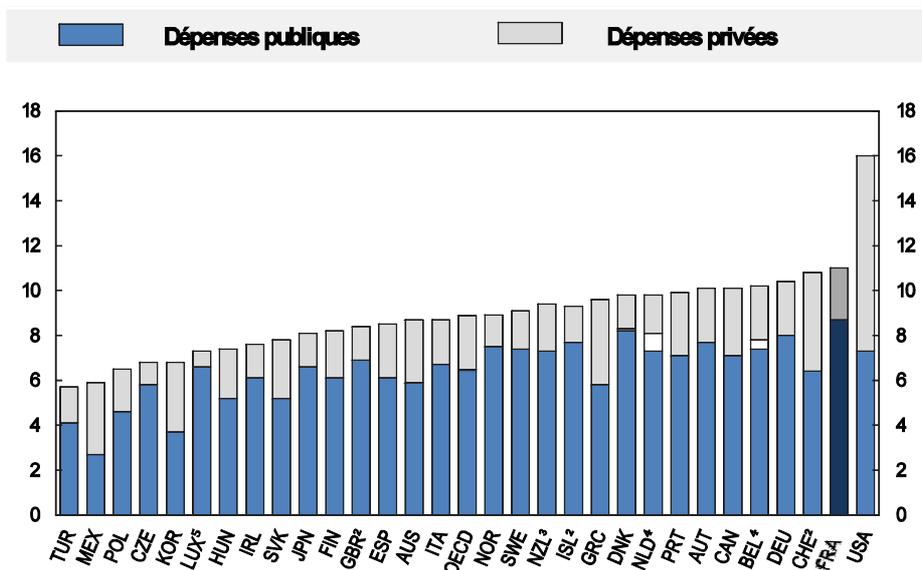
- Les indicateurs généraux des résultats en termes de santé et de l'efficacité montrent que le système de santé français est performant comparativement à celui d'autres pays de l'OCDE.
- En matière d'offre de soins, il reste des domaines dans lesquels une comparaison avec les « pays exemplaires » montre que des gains d'efficacité pourraient être réalisés.
- Le montant peu élevé de la part des dépenses laissée à la charge des patients dans le système de santé français tend à entraîner un gonflement de la demande et justifie peut-être un renforcement du contrôle de l'accès aux soins.

- Le système de santé français affiche des coûts administratifs élevés par rapport aux autres pays, ce qui pourrait être en partie imputable à la multiplicité des organismes d'assurance publics et privés.

En France, la part des dépenses de santé dans le PIB est passée de 7.5 % en 1980 à 11 % en 2007, ce qui place le pays en deuxième position parmi les pays de l'OCDE en termes de part des dépenses de santé dans le PIB (graphique 4.6). Environ 80 % de ces dépenses sont financés par des fonds publics (et sa part dans le PIB est en fait la plus élevée de tous les pays de l'OCDE), tandis que la fraction restante est financée par les assurances maladie complémentaires privées et par les patients. Selon les projections, le poids des dépenses de santé dans le PIB devrait continuer d'augmenter, même si l'ampleur de cette hausse reste incertaine (graphique 4.7). Bien qu'il existe à l'évidence des facteurs qui biaisent la demande, le fait que les dépenses de santé françaises soient élevées et augmentent à un rythme plus rapide que la croissance du PIB ne constitue pas nécessairement un problème. Si le montant et la croissance des dépenses de santé reflètent les véritables préférences des consommateurs, non faussées (avec correction des externalités, le cas échéant), les interventions publiques visant à réduire les dépenses et à contenir leur croissance se traduiraient par une diminution du bien-être. Toutefois, il ressort d'une comparaison avec d'autres pays de l'OCDE, que des gains d'efficacité et des économies pourraient être réalisés dans certains domaines, même si globalement, les performances relatives du système de santé français sont bonnes. En outre, il est possible que certaines caractéristiques de l'offre de soins actuelle biaisent la demande de soins à la hausse, ce qui ouvre des possibilités de réformes visant à accroître le bien-être et de réduction des dépenses publiques de santé.

Graphique 4.6. Dépenses de santé totales en pourcentage du PIB

2007¹



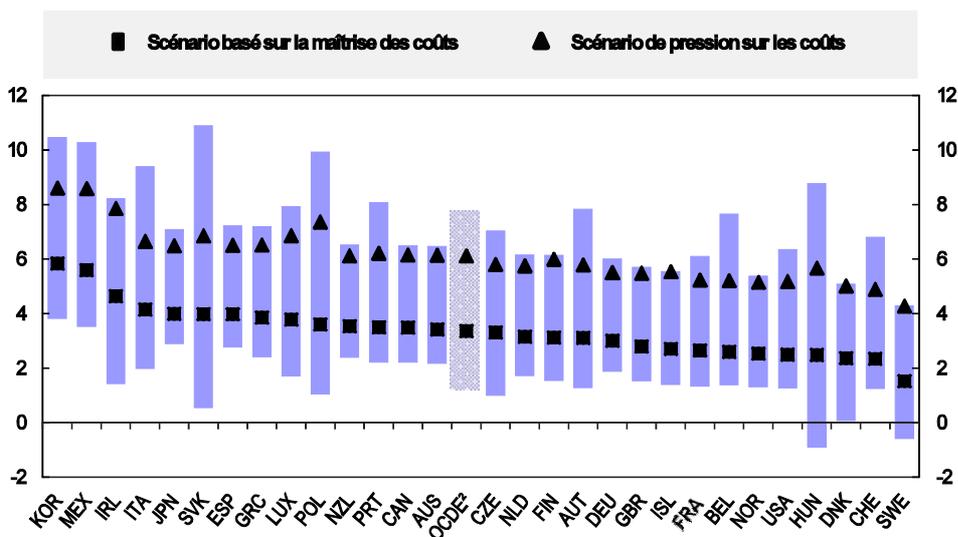
- 1 2006/07 pour l'Australie; 2006 pour le Japon, le Luxembourg et le Portugal; 2005 pour la Turquie.
- 2 Dépenses de santé totales.
- 3 Dépenses de santé courantes.
- 4 Les dépenses publiques et privées sont des dépenses courantes (non compris les investissements).
- 5 Les dépenses de santé concernent le nombre d'assurés et non pas la population résidente.

Source : OCDE, *Panorama de la santé 2009*.

Que ce soit en termes de résultats en termes de santé ou d'efficacité relative globale, le système de santé français affiche des performances nettement supérieures à la moyenne de l'OCDE et la France est considérée comme un « pays exemplaire » dans plusieurs domaines (Joumard *et al.*, 2010). La première raison pour laquelle les dépenses de santé (publiques) n'en constituent pas moins en règle générale un domaine à réformer prioritairement est que le système de santé de la plupart des pays de l'OCDE souffre de nombreuses inefficiences. Même dans les pays qui (comme la France) affichent des performances globales supérieures à la moyenne, il est possible d'identifier des domaines dans lesquels des progrès non négligeables pourraient être réalisés. La deuxième raison de faire figurer les dépenses publiques de santé sur la liste des domaines d'action prioritaires des pouvoirs publics est que leur part dans les dépenses publiques totales est importante et devrait augmenter, si bien que les économies réalisées dans ce domaine peuvent représenter une contribution importante à l'effort d'assainissement des finances publiques. Par conséquent, toute réforme du système de santé français devrait avoir pour objectif d'améliorer l'efficacité dans un nombre de domaines sélectifs dans lesquels les performances actuelles ne sont pas conformes aux « meilleures pratiques », tout en préservant les atouts du système, à savoir la qualité des soins et la liberté de choix.

Graphique 4.7. Augmentation totale des dépenses en matière de santé et de soins à long terme, 2005-50¹

En pourcentage du PIB



1. Les barres verticales correspondent à l'ampleur de la variation entre les scénarios alternatifs, y compris l'analyse de sensibilité. Les pays sont classés par l'augmentation des dépenses entre 2005 et 2050 dans le scénario basé sur la maîtrise des coûts.

2. Moyenne OCDE sans la Turquie.

Source : Oliveira Martins, J. et C. de la Maisonnette (2006), « Projecting OECD health and long-term care expenditures: what are the main drivers? », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 477, février.

En France, la part des dépenses de santé directement assumée par l'utilisateur final (la « part à la charge du patient ») est inférieure à 7 %, contre environ 18 % dans la zone OCDE. Il s'ensuit que les prix imposés aux patients sont bien souvent très inférieurs au coût marginal de production

du service reçu, ce qui entraîne un excès de demande lorsque cette dernière est élastique au prix. L'un des moyens utilisés par les systèmes de santé pour réduire cette demande excédentaire consiste à la soumettre au contrôle de professionnels de santé habilités, en imposant le passage par un médecin référent pour accéder aux spécialistes et en exigeant une prescription médicale pour rembourser les dépenses personnelles de pharmacie. Toutefois, l'accès aux médecins de premier recours, à l'origine d'une part importante des dépenses de santé, n'est soumis qu'à un modeste co-paiement de la part du patient, et il existe peu de mécanismes destinés à inciter les médecins à réduire la demande excédentaire lorsqu'ils prescrivent. Associés, ces deux facteurs risquent d'entraîner une utilisation effective des services de santé supérieure au niveau optimal ; le niveau anormalement élevé de la consommation de médicaments délivrés sur ordonnance par habitant observé en France accreditte cette hypothèse.

Une récente étude de l'OCDE présente une comparaison détaillée des forces et faiblesses des systèmes de santé des pays de l'OCDE (Joumard *et al.*, 2010). Chaque système est classé en fonction de différentes dimensions. La France est classée dans un groupe de pays (avec l'Australie, la Belgique et le Canada) dont le système de santé fait appel aux mécanismes du marché pour la fourniture des services, à un système public d'assurance qui offre une couverture de base, à un système privé d'assurance pour compléter la couverture de base et à un mécanisme de contrôle de l'accès aux soins pour rationner la demande de services. L'étude conclut qu'aucun des six types de systèmes qu'elle distingue n'est clairement supérieur aux autres pour tous les résultats examinés. Il s'ensuit que rompre totalement avec un système pour en adopter un autre ne garantirait pas une amélioration générale des performances (résultats en termes de santé) pour un niveau de dépenses et un contexte socioéconomique donnés. Toutefois, les résultats varient considérablement au sein de chaque groupe, ce qui montre que chaque pays dispose d'une latitude considérable pour améliorer son système en adoptant les pratiques exemplaires identifiées au sein du groupe auquel il est classé.

Dans le cas de la France, l'étude constate que les leviers sur lesquels il faudrait agir pour améliorer l'efficacité sont les suivants :

- Le manque de coordination entre les soins réalisés dans les milieux hospitaliers et ambulatoires, qui entraîne une mauvaise affectation des ressources dont témoignent la durée moyenne relativement longue des séjours dans le secteur hospitalier et la forte proportion d'opérations de la cataracte réalisées dans le cadre d'une hospitalisation.
- Du côté de la demande, la France offre un vaste choix de prestataires tandis que la part des dépenses à la charge des patients est faible. Il est de ce fait difficile de contenir la demande de soins de santé élastique au prix, ce qui pourrait justifier un renforcement des mécanismes de contrôle de l'accès au système de santé.
- En France, les équipements et le personnel des hôpitaux sont davantage réglementés (la réglementation est définie au niveau central) que dans d'autres pays, ce qui peut d'entraver la réaffectation des ressources et limite la capacité des hôpitaux à exploiter les gains d'efficacité potentiels.
- La multiplicité des organismes d'assurance (publics comme privés) offrant une couverture de base ou une couverture privée entraîne des coûts administratifs inutilement élevés (voir plus loin la section 4.5 sur la réforme de l'administration publique).

Compte tenu des résultats en termes de santé globalement satisfaisants du système de santé français et de la nécessité d'assainir les finances publiques, il conviendrait probablement d'utiliser les gains d'efficacité qui pourraient être obtenus en jouant sur les leviers ci-dessus pour réduire les dépenses plutôt que pour améliorer encore les résultats. En plus d'identifier ces possibilités d'économies de coûts, l'étude constate que l'inégalité des résultats en termes de santé (mesurée par

la dispersion des âges parmi les personnes décédées de certaines causes) est plus marquée en France que dans d'autres pays de l'OCDE. Ce constat pourrait révéler l'existence d'un problème d'accès aux soins plus grave qu'ailleurs.

Principales recommandations de l'OCDE

- Améliorer la coordination des soins hospitaliers et ambulatoires afin de réduire un nombre d'hospitalisations supérieur à la moyenne de l'OCDE.
- Donner plus d'autonomie aux hôpitaux en matière de gestion du personnel et des équipements.
- Continuer de réduire les coûts administratifs du système public de santé, qui sont relativement élevés par rapport à ceux observés dans d'autres pays (par exemple en diminuant le nombre d'organismes d'assurance).
- Pour réduire la demande, étudier la possibilité d'augmenter la part laissée à la charge des patients pour les soins de santé (non essentiels) tout en la plafonnant pour éviter qu'elle ne soit trop lourde pour les personnes souffrant d'affections chroniques et/ou rendre les mécanismes de contrôle de l'accès aux soins plus stricts.

4.5. Réforme de l'organisation de l'État et de l'emploi dans le secteur public

L'essentiel :

- Le secteur public français est un des plus grands (en termes de dépenses rapportées au PIB et en proportion de l'emploi) des pays de l'OCDE, mais la France n'est pas bien placée en ce qui concerne l'efficacité de l'administration publique.
- Les causes majeures du manque d'efficacité de l'administration publique française sont le grand nombre de municipalités (et leur taille moyenne insuffisante), les couches trop nombreuses d'administration infranationale et les chevauchements ou doubles emplois des organes administratifs publics aux différents niveaux des collectivités territoriales.
- La Révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée par le gouvernement en 2007 est une initiative importante visant à moderniser l'administration publique française et à réduire les sureffectifs, qui devrait être étendue à tous les niveaux possibles de l'administration publique.

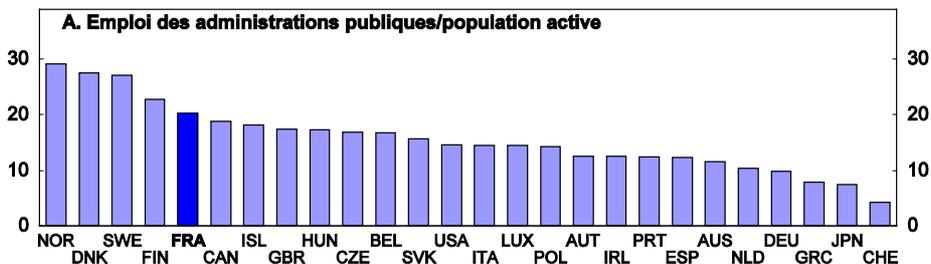
Comparativement aux autres pays de l'OCDE, les administrations publiques occupent en France une place importante dans l'économie, qu'on la mesure par les dépenses et recettes publiques rapportées au PIB, ou par l'emploi public en proportion de la population active (graphique 4.8). Il n'est donc pas surprenant que, dans la recherche de stratégies de réforme pour accroître l'efficacité et rétablir l'équilibre budgétaire, la réforme du secteur public fasse l'objet d'une attention croissante. Dans la présente section, on considère spécifiquement l'efficacité de l'administration publique, et non le point de savoir si les programmes globaux de dépenses publiques sont ou non appropriés. L'urgence de la réforme de l'administration publique en France transparaît dans le rang relativement bas du secteur public français dans une comparaison internationale : malgré les limites inhérentes à ce type de classement, la France se place seulement au 17^e rang parmi les pays de l'OCDE (et au 22^e dans la comparaison mondiale) du classement

établi en fonction de la perception de l'efficacité de l'administration publique (Banque mondiale, 2010)¹⁰. Des preuves partielles spécifiques de la faible efficacité du secteur public ressortent d'une comparaison détaillée récemment effectuée par l'OCDE sur les systèmes de santé publics dans ses pays membres, qui note un manque d'efficacité de l'administration du système français (mais des résultats supérieurs ; voir ci-dessus). Plus généralement, l'initiative récente de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) consistant à ne remplacer (en moyenne) qu'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite sous-entend une reconnaissance officielle que les sureffectifs sont un phénomène général dans le secteur public.

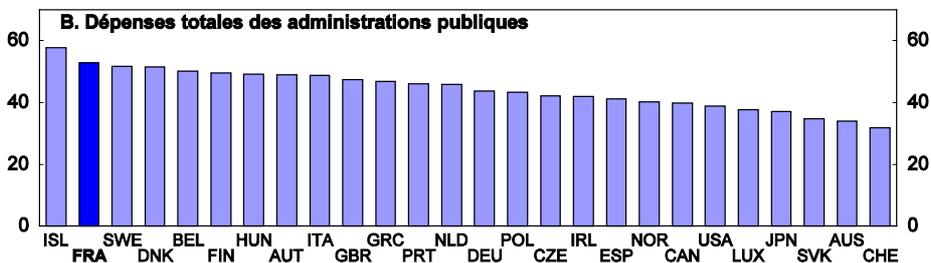
Graphique 4.8. Taille du secteur public

2008

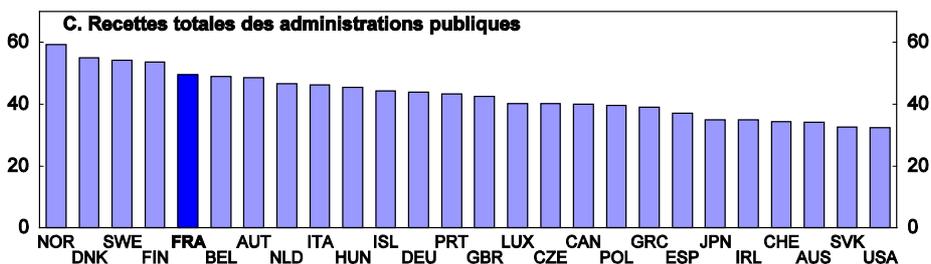
En pourcentage



En pourcentage du PIB



En pourcentage du PIB



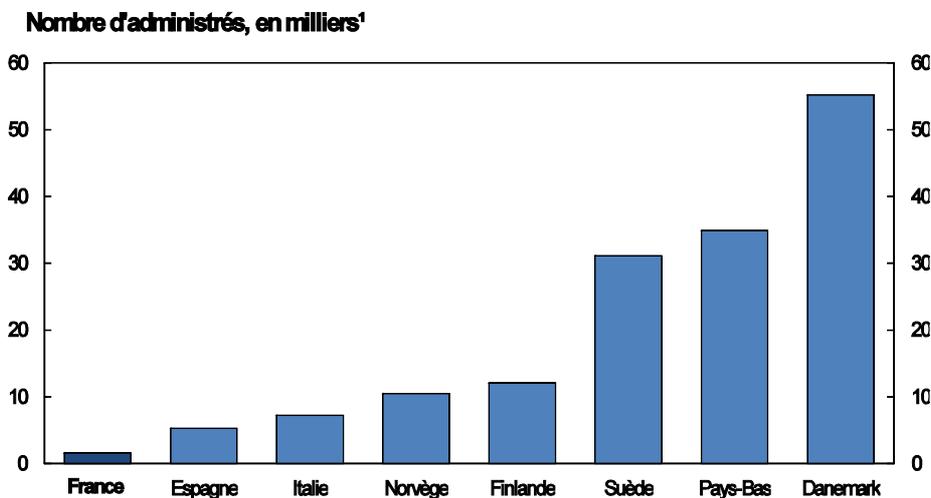
Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques.

10. Ces données sont tirées du projet Worldwide Governance Indicators (WGI) de la Banque mondiale, consultable à : www.worldbank.org/wbi/governance/data. Les classements reposent sur des enquêtes d'opinion auprès d'agents du secteur privé (entreprises et société civile) et sur des avis d'experts.

Des efforts visant à réformer l'administration publique française ont été conduits depuis 1988, sous les auspices des ministres (ou des secrétaires d'État) chargés de la réforme administrative. Ces efforts se sont notablement accélérés avec la réforme budgétaire entrée en vigueur en 2006 (la Loi organique relative aux lois de finances, LOLF) et le lancement de la RGPP, en juin 2007. Dès le début, le processus de réforme a été motivé par le désir à la fois de maîtriser les dépenses publiques et d'adapter le champ et les méthodes de la fourniture des services publics aux progrès des sciences de la gestion et des technologies. Aussi bien la théorie de la gestion que l'expérience internationale montrent que l'on peut combiner une amélioration de la fourniture des services publics avec des économies budgétaires en augmentant l'efficacité au moyen de réformes de l'administration publique bien conçues (Osborne et Gabler, 1992).

Diverses causes sont susceptibles d'expliquer le manque d'efficacité du secteur public en France. Une cause majeure, qui a donné lieu à des propositions de réforme répétées dans le passé est l'organisation non optimale de l'administration publique au niveau infranational. Un des points importants à cet égard est le grand nombre de communes et, en conséquence, leur faible taille, avec une population moyenne plus de 33 fois moindre en France qu'au Danemark, par exemple (graphique 4.9)¹¹. La France s'appuie presque exclusivement sur des incitations financières pour induire une coopération entre les municipalités qui leur permette de bénéficier de gains d'efficacité et de réduire leurs coûts administratifs (intercommunalité). L'expérience d'autres pays laisse penser qu'un moyen plus efficace de réaliser ces gains d'efficacité est de fusionner des petites municipalités en des unités plus grandes, réduisant ainsi le nombre des administrations locales. Les débats en cours sur la réforme des finances municipales, découlant de la nécessité de remplacer la taxe professionnelle récemment supprimée, donnent l'occasion de réexaminer la question de la taille optimale des municipalités et de mettre en œuvre des réformes pertinentes.

Graphique 4.9. Taille moyenne des communes dans quelques pays européens



1. Données variant selon les pays de 1999 à 2007.

Source : OCDE, calculs du Secrétariat de l'OCDE.

11. En 2007, le Danemark a mis en œuvre une réorganisation majeure de ses collectivités territoriales entraînant, entre autres, la fusion de 271 municipalités en seulement 98. Cette réorganisation avait pour objectif majeur d'améliorer la fourniture des services publics par une adaptation aux changements touchant les sciences de la gestion et les technologies.

Une autre raison du coût élevé de l'administration publique en France est le nombre des niveaux d'administrations infranationales : le territoire national est divisé en 22 régions couvrant 100 départements et un total de 36 781 communes. La coexistence du gouvernement central et des collectivités territoriales constituant différents niveaux d'administration infranationale et la coordination imparfaite de leurs activités respectives qui se chevauchent entraînent une redondance des capacités administratives. Les dépenses des collectivités territoriales sont partagées entre un nombre varié d'acteurs sans hiérarchie d'autorité entre communes, départements, régions et État. Certains pays ont construit des dispositifs spécifiques pour répondre à ces enjeux d'interdépendance entre politiques nationales et politiques infranationales. C'est le cas notamment en Australie où le Conseil des gouvernements australiens permet le partage d'information, la mise en œuvre des réformes, les décisions réglementaires et d'allocation budgétaire, ainsi que des approches sectorielles, de manière concertée non seulement entre niveau central et niveau régional, mais aussi entre les régions elles-mêmes. Le premier rapport Attali proposait d'améliorer la coordination des tâches et responsabilités qui se chevauchent en supprimant les départements, réduisant ainsi le nombre des couches d'administration infranationale¹². Un tel changement impliquerait une réorganisation majeure de l'administration publique française, mais il ouvrirait la possibilité de réaliser des économies substantielles dans les dépenses administratives et il mérite un examen approfondi. Une première étape utile pour analyser les effets bénéfiques potentiels d'une telle réforme serait d'évaluer l'étendue exacte de la redondance administrative due à la multiplicité des couches d'administration infranationale dans l'organisation actuelle, ainsi que les coûts qui en résultent.

La RGPP, en soumettant les programmes et services du gouvernement central à un audit systématique, apporte un mécanisme utile pour mettre en lumière les réformes pertinentes. Cela consiste notamment à apprécier l'utilité et la justification de chaque programme et à élaborer des propositions sur les moyens d'atteindre de manière plus efficiente les objectifs d'un programme donné. Ce processus passe pour avoir abouti jusqu'à présent à des propositions de réforme dont on attend des économies de dépenses d'environ 7 milliards d'euros sur trois ans jusqu'en 2011 (OCDE, 2009e). Ce résultat semble très modeste par rapport aux espoirs initiaux et – surtout – par rapport à l'ampleur nécessaire de l'assainissement budgétaire¹³. Une des raisons de ce résultat décevant est le fait que le processus d'examen des programmes de la RGPP se limite aux activités de l'administration centrale, qui ne représentent que 30 % du total des dépenses du secteur public, à l'exclusion d'une grande partie des dépenses de la Sécurité sociale et des collectivités territoriales.

Par ailleurs, l'approche uniforme de la RGPP à l'égard de la réduction des sureffectifs dans le secteur public devrait être adaptée aux besoins réels au lieu de reposer sur l'incidence aléatoire des départs à la retraite : il existe clairement des segments de l'administration publique où il conviendrait d'augmenter les effectifs (par exemple, une partie du système éducatif public, la mise en œuvre de politiques actives du marché du travail, etc.), alors que dans d'autres domaines on pourrait réduire sans danger les effectifs même avant les départs à la retraite.

Pour des réductions efficaces des dépenses publiques, il faut clairement inclure tous les niveaux de l'administration publique. La part des administrations locales dans le total des dépenses publiques augmente continuellement, ce qui reflète au moins en partie le transfert de responsabilités du niveau national à des strates administratives plus limitées géographiquement. Cependant, cette augmentation n'a pas été compensée par une baisse correspondante des dépenses de l'administration centrale. La décentralisation s'est accompagnée

12. La réponse du gouvernement à cette suggestion a été la création d'un Comité pour la réforme des collectivités territoriales dont les conclusions, recommandant seulement la fusion de quelques départements sur la base du volontariat, n'ont pas été des plus radicales.

13. C'est aussi très inférieur aux évaluations de l'Institut de l'entreprise (2006), structure de réflexion du secteur privé, qui indiquait un montant d'économies possible de l'ordre de 45 à 52 milliards d'euros (au seul niveau de l'administration centrale), sur la base des propositions de réforme antérieures de Camdessus (2004) et Pébereau (2006).

d'une diminution de la part des autorités locales dans les recettes fiscales, contrebalancée par des transferts croissants de l'administration centrale. La déconnexion qui en a résulté entre les sources de recettes et l'autorité en charge de la dépense a été mentionnée comme un facteur qui brouille la responsabilité des administrations locales et réduit leur incitation à opérer de manière efficiente (OCDE, 2007). Les économies potentielles au niveau des administrations locales pourraient atteindre jusqu'à 25 milliards d'euros par an, dont la plus grande part pourrait découler d'une amélioration de la coopération entre ces administrations de manière à exploiter les économies d'échelle existantes dans la fourniture des services publics (OCDE, 2009e). Enfin, mais non le moins important, un examen de type RGPP de tous les programmes de transferts devrait être mis en œuvre afin d'identifier les économies administratives potentielles, en dehors de la réduction possible des programmes abordée ailleurs dans le présent document.

Principales recommandations de l'OCDE

- Les évolutions dans le mode de financement des municipalités doivent être combinées avec la fusion de municipalités lorsque des réductions importantes des dépenses administratives sans perte de qualité des services peuvent en découler.
- Le nombre des collectivités territoriales et leurs rôles doivent être rationalisés, en envisageant la suppression des départements.
- Appliquer l'évaluation systématique des services et programmes gouvernementaux dans le cadre de la RGPP à tous les niveaux possibles de l'administration publique en vue des réformes ultérieures.

4.6. Réforme du marché du travail : augmenter le taux d'emploi et réduire le dualisme du marché

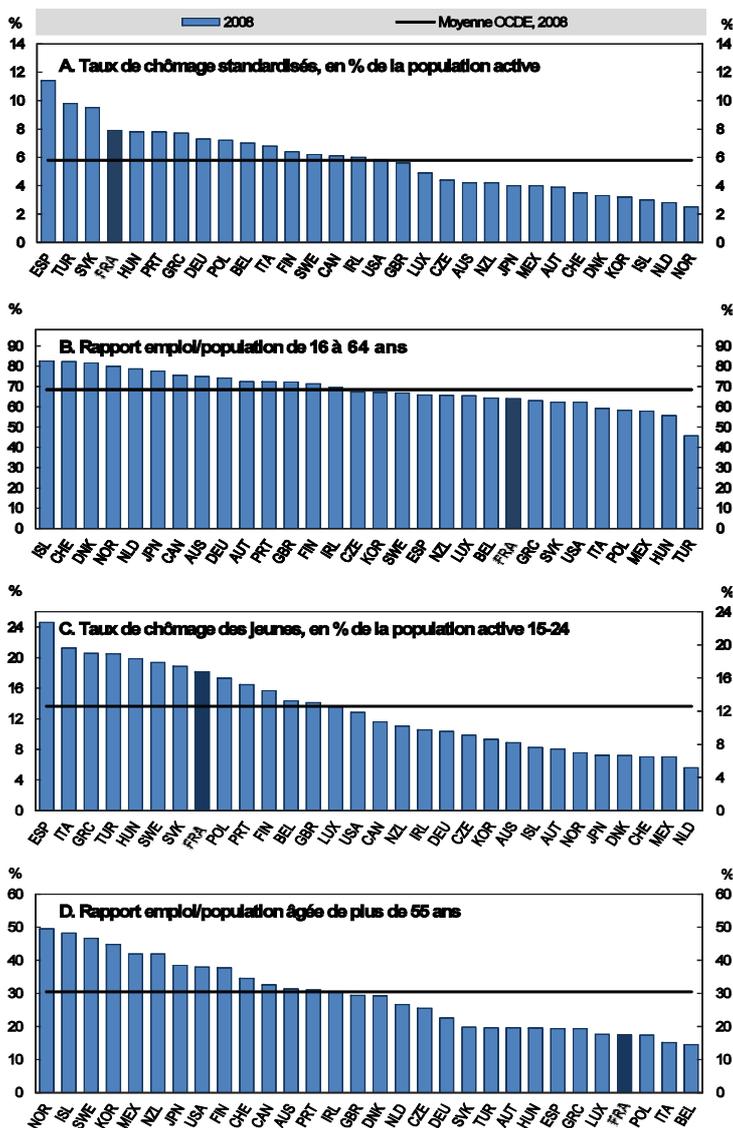
L'essentiel :

- Le taux d'emploi français est un des plus bas de la zone de l'OCDE, ce qui s'explique entièrement par un fort chômage des jeunes et par un faible taux d'activité des seniors.
- Des données indiquent que ce faible taux d'emploi est dû en grande partie aux distorsions des incitations (par la fiscalité et les transferts, notamment via le système de retraite) et aux rigidités du marché du travail, plutôt qu'à la manifestation de véritables préférences entre travail et loisirs.
- La comparaison avec les politiques du marché du travail dans les pays appliquant des « pratiques exemplaires » (comme le Danemark et les Pays-Bas) indique que des améliorations significatives des performances du marché du travail sont possibles sans sacrifier les objectifs d'équité.
- Une amélioration des performances du marché du travail aurait des effets bénéfiques significatifs en soutenant l'assainissement budgétaire, la cohésion sociale et le niveau de vie.
- Les réformes les plus urgentes pour améliorer les résultats sur le marché du travail sont les suivantes : diminuer les coûts du travail, réduire la protection de l'emploi des travailleurs intégrés, renforcer les politiques actives du marché du travail et réduire les incitations à un départ précoce à la retraite.

Une condition clé de l'amélioration des performances économiques générales en France est d'accroître significativement les performances du marché du travail. Les défauts majeurs du marché du travail se manifestent par de hauts niveaux de chômage, en particulier chez les jeunes, et par un faible taux d'activité global, dû pour une grande part à une faible activité des personnes de 55 ans

ou plus (graphique 4.10)¹⁴. Une réforme réussie du marché du travail aurait ainsi des effets bénéfiques substantiels en termes de bien-être social et favoriserait la réalisation des objectifs gouvernementaux simultanément dans plusieurs domaines.

Graphique 4.10. Indicateurs du marché de travail, 2008



Source : OCDE, bases de données des Principaux indicateurs économiques, des statistiques du marché de travail et des Perspectives économiques de l'OCDE.

14. Des données indiquent que le faible taux d'activité parmi les seniors résultent de distorsions des incitations qui trouvent leur origine dans le système des retraites plutôt que dans la manifestation (sans distorsion) de préférences entre travail et loisirs (voir plus haut section 4.3).

La baisse du chômage des jeunes améliorerait l'équité et la justice sociale et réduirait les tensions sociales. Le fonctionnement actuel du marché du travail se traduit par une insuffisante formation de capital humain, qui prive un grand nombre de jeunes en fin de scolarité des précieux atouts de l'expérience du travail et de l'apprentissage par la pratique à un stade crucial de leur vie professionnelle (OCDE, 2009g). Des taux d'emplois plus élevés chez les seniors contribueraient à réduire le déficit du système public des retraites aujourd'hui et dans l'avenir. Plus généralement, des taux d'emploi plus élevés soulageraient notablement le budget public, par l'augmentation des recettes de l'impôt sur le revenu et la réduction des allocations de chômage. Enfin, et non moins important, cela élèverait le niveau de vie en France en augmentant le revenu par habitant. Les problèmes du marché du travail français ont été exacerbés par la récession récente mais ils ne sont en aucun cas de nature exclusivement cyclique.

Néanmoins, des mesures doivent être prises pour éviter que la crise actuelle ne débouche sur une situation de chômage durablement élevé, qui mettrait en péril le système de protection sociale et donc la cohésion sociale. Il y a un risque réel de voir la forte augmentation conjoncturelle du chômage déboucher sur une situation prolongée de dépendance. La récente création de Pôle Emploi et l'introduction du RSA permettent de limiter ce risque.

Les jeunes Français sont très touchés par la crise de l'emploi. Fin 2009, 24 % des jeunes actifs étaient au chômage, contre 19 % dans l'OCDE, et la crise a amplifié leur chômage de longue durée. Des mesures décisives doivent être prises pour améliorer les perspectives d'emploi des jeunes. Le plan d'urgence qui porte sur l'emploi des jeunes va dans le bon sens en misant sur les contrats en alternance, via l'introduction de subventions, dont la mesure « zéro charges pour les apprentis » (Scarpetta, Sonnet et Manfredi, 2010). Cependant, les employeurs tendent à embaucher des apprentis déjà relativement qualifiés. Il faudrait donc renforcer les incitations à recruter et former des jeunes sans qualification au-delà de juin 2010.

Les causes structurelles à l'origine des mauvaises performances du marché du travail en France sont multiples et elles ont été clairement identifiées dans le passé. En ce qui concerne le fort taux de chômage des jeunes, le coût élevé du travail (relativement à la productivité du travail) joue un rôle du côté de la demande de travail, tandis que, du côté de l'offre, un facteur contributif est le bas niveau de qualifications et l'insuffisance (par rapport aux besoins) des services de recherche d'emploi et de formation destinés à aider les jeunes, notamment dans les quartiers défavorisés, à accéder à des emplois permanents. Plus généralement, un salaire minimum (SMIC) relativement élevé par rapport au salaire médian et une législation rigide de la protection de l'emploi tendent à accroître le taux de chômage « naturel » et entraînent un dualisme du marché du travail. Pour compenser le niveau élevé du SMIC, les cotisations sociales des employeurs ont été réduites, ce qui a nettement contribué au déficit budgétaire.

En ce qui concerne les travailleurs âgés, même si les dispositifs publics de subvention des préretraites ont tous été supprimés, d'autres canaux existent toujours qui permettent aux seniors de sortir de manière précoce du marché du travail via le chômage et les dispositifs d'invalidité. Avec la reprise, il faut limiter au maximum l'accès à ces dispositifs. De plus, le recours important aux dispositifs de chômage partiel (« activité partielle ») aide nombre de salariés à traverser la tempête. Ces dispositifs présentent l'avantage d'éviter certains licenciements, qui ne reposeraient que sur des contraintes de court terme. Mais il ne faut pas en abuser car, sur des périodes prolongées, ils peuvent faire obstacle à une reprise saine, en perturbant les réallocations de main-d'œuvre.

Les faibles taux d'activité des personnes de 55 ans ou plus sont aussi liés à la réglementation du départ à la retraite qui, implicitement, subventionne les départs précoces et taxe les départs retardés (voir section 4.3). La discordance entre les évolutions de salaire et de productivité en fonction de l'âge peut aussi jouer un rôle, y compris dans le secteur public. La formation tout au long de la vie est aussi un des leviers possibles d'amélioration de l'emploi des

seniors. Début janvier 2009, les partenaires sociaux ont conclu un accord sur le développement de la formation professionnelle, la professionnalisation, et la sécurisation des parcours professionnels. Cet accord prévoit, entre autres :

- l'établissement d'un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels destiné à renforcer la formation des demandeurs d'emploi et des salariés les moins qualifiés ;
- la possibilité pour un chômeur de conserver ses droits en matière de droit individuel à la formation acquis dans un emploi précédent ;
- la création d'un congé individuel de formation permettant aux salariés de suivre une formation qualifiante ou diplômante pouvant aller jusqu'à un an ;
- la mise en place d'enseignements visant à contribuer à un « socle de compétences », devant faciliter l'évolution et les transitions entre emplois tout au long de la vie professionnelle (aptitude à travailler en équipe, maîtrise des outils informatiques, pratique de l'anglais, etc.).

Depuis 2009, dans le but de favoriser l'emploi des salariés âgés, les branches professionnelles et les entreprises de plus de 50 salariés non couvertes sont invitées à conclure tous les 3 ans des accords ou des plans d'action répondant à un cahier des charges minimal. Une pénalité de 1 % de la masse salariale, versée à l'assurance vieillesse, est envisagée pour les entreprises non couvertes par un accord d'entreprise ou plan d'action. Cependant, les accords de branches signés en faveur du recrutement ou du maintien dans l'emploi des seniors contiennent effectivement très peu de mesures de recrutement. Enfin, l'offre de service de l'ANPE à destination des chômeurs de plus de 50 ans a été renforcée en vertu d'un plan d'action en faveur de l'emploi des seniors annoncé à la mi-2008.

Un certain nombre de réformes récentes du marché du travail entreprises depuis 2007 ont tenté d'aborder une grande partie de ces problèmes (tableau 4.3). Les initiatives publiques récentes se sont pour une large part orientées vers une « flexicurité » accrue, c'est-à-dire un système d'organisation du marché du travail qui combine la flexibilité des contrats de travail (avec moins de contraintes pour l'embauche et le licenciement) avec une haute sécurité des revenus pour les travailleurs entre deux emplois. Le troisième pilier de ce système est une politique active du marché du travail qui, par des services intensifs d'orientation et de reconversion, facilite le retour à l'emploi des travailleurs qui ont été licenciés. La flexicurité vise à protéger les revenus et le capital humain (l'employabilité) des personnes au lieu de maintenir des emplois obsolètes. Ce système facilite le changement structurel en réponse au progrès technique et favorise ainsi la croissance de la productivité, qui conduit à une hausse des salaires et des revenus. Un avantage additionnel de la flexicurité est qu'elle réduit le dualisme du marché du travail en diminuant les barrières entre les « travailleurs intégrés » et les « travailleurs en marge »¹⁵. Pour que la flexicurité fonctionne de manière adéquate, il faut que l'engagement de l'État à garantir les ressources des chômeurs et à apporter une aide active dans la recherche d'emploi s'accompagne de l'obligation pour les bénéficiaires d'accepter des offres raisonnables d'emploi, même quand cela implique des conditions d'emploi moins attrayantes que précédemment. C'est ainsi que la flexicurité tend à compenser les contre-incitations à l'emploi associées au niveau généreux des allocations de chômage.

15. On peut regretter qu'une tentative du gouvernement en 2008 d'instaurer un « contrat unique » pour réduire le dualisme du marché du travail résultant de la législation de protection de l'emploi ait échoué, rejetée à la fois par les syndicats et par les représentants des employeurs.

Il est probablement trop tôt pour constater leur plein impact sur les statistiques courantes du marché du travail et la profonde récession qui a lieu récemment pourrait bien avoir submergé tout ou partie des effets bénéfiques qui se sont éventuellement matérialisés jusqu'à présent. Étant donné l'incertitude qui entoure l'estimation des effets nets de chacune de ces mesures sur l'emploi, il serait bon d'accompagner les mesures nouvelles (ou les changements apportés aux politiques existantes) de tentatives rigoureuses d'évaluer leur impact, afin d'accroître l'efficacité des réformes. L'expérimentation régionale des mesures prévues, comme ce fut le cas pour des instruments de politique active du marché du travail, peut être utile à cet égard (Behaghel *et al.*, 2008).

Tableau 4.3. **Initiatives récentes de réforme du marché du travail**

Date	Mesure de réforme	Effets attendus/ souhaités
Janvier 2008	Le gouvernement propose un contrat de travail unique. Cette proposition est rejetée par les partenaires sociaux.	Réduire le dualisme du marché du travail.
Juin 2008	Simplification de la législation des licenciements : introduction de la rupture du CDI par consentement mutuel	Réduire le dualisme du marché du travail.
Mai 2009	Création d'une commission d'experts pour déterminer les augmentations futures du SMIC	Réduire le coût relatif du travail peu qualifié au cours du temps.
Juin 2009	Introduction du RSA (revenu de solidarité active).	Réduire les pièges de la pauvreté en abaissant les taux d'imposition marginaux effectifs.
Janvier 2009	Libéraliser le cumul emploi-retraite	Faciliter la possibilité de cumuler emploi et perception de la pension de retraite.
Décembre 2008	Création d'un « guichet unique » (Pôle emploi) par la fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC.	Accroître l'efficacité des services publics pour l'emploi.
Septembre 2009	Réforme de la formation (DIF)	Améliorer la flexibilité du dispositif par la portabilité des droits d'un emploi à l'autre.
Décembre 2008	Création du contrat unique d'insertion ; Introduction du programme « Espoir banlieues ».	Accorder plus d'attention aux participants les plus vulnérables sur le marché du travail.
Août 2008	Rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.	Nouvel assouplissement de la règle des 35 heures.
Juin 2008	Loi sur l'offre raisonnable d'emploi.	Favoriser le retour à l'emploi en limitant le refus d'offres (raisonnables) d'emploi.

Source : OCDE (2009e), *Études économiques de l'OCDE : France, Paris*.

Principales recommandations de l'OCDE

- Continuer à mettre la priorité au-delà de juin 2010 sur le développement des contrats en alternance pour les jeunes peu qualifiés et subordonner la mesure « zéro charges apprentis » à des engagements d'embauche de ce public.
- Restreindre strictement l'accès aux préretraites déguisées et évaluer rigoureusement l'impact des accords en faveur de l'emploi des seniors, notamment en faveur de leur embauche.
- Construire une stratégie d'aide au retour à l'emploi qui renforce, même dans la crise, le lien entre prestations, recherche d'emploi et participation à des mesures actives s'appuyant sur des services efficaces pour tous les demandeurs d'emploi, y compris les bénéficiaires du RSA.
- Promouvoir des réformes à long terme pour réduire le dualisme du marché du travail, notamment en réformant le licenciement économique (élargissement de sa définition, simplification des procédures, allègement des obligations de reclassement imposées aux entreprises), et poursuivre la réforme de la politique de rémunération au bas de l'échelle salariale pour permettre une baisse du salaire minimum relativement au salaire médian. Encourager les partenaires sociaux à placer la progression des salaires en fonction de l'ancienneté au cœur des discussions.

4.7. Enseignement supérieur : renforcer son autonomie et sa qualité

L'essentiel :

- En France, l'enseignement supérieur est fortement segmenté. Il se compose d'établissements d'élite, très compétitifs (les grandes écoles) et d'universités dispensant un enseignement de masse et caractérisées par un taux d'échec très important en fin de première année.
- Malgré les efforts récents, les ressources financières des universités françaises restent insuffisantes et ces dernières sont à la traîne d'autres établissements d'enseignement supérieur (comme les grandes écoles).
- L'autonomie de la gestion des universités doit être étendue, de façon à permettre à ces dernières de fixer la rémunération de leurs personnels et le montant des droits d'inscription, mais aussi de faire appel à d'autres sources de financement privé.
- Le relèvement des droits d'inscription doit s'accompagner d'une amélioration de l'accès aux prêts étudiants et aux bourses pour les étudiants issus de milieu modeste.

Il y a 30 ans, la France était en retard par rapport à de nombreux pays, avec seulement 17 % d'une classe d'âge titulaire d'un diplôme du supérieur, la moyenne de l'OCDE se situant à 20 %. Aujourd'hui, avec 41 % des 25-34 ans diplômés du supérieur contre 34 % en moyenne pour les pays de l'OCDE, la France n'est surclassée que par six pays contre 17 auparavant, une progression qui est principalement survenue durant la dernière décennie.

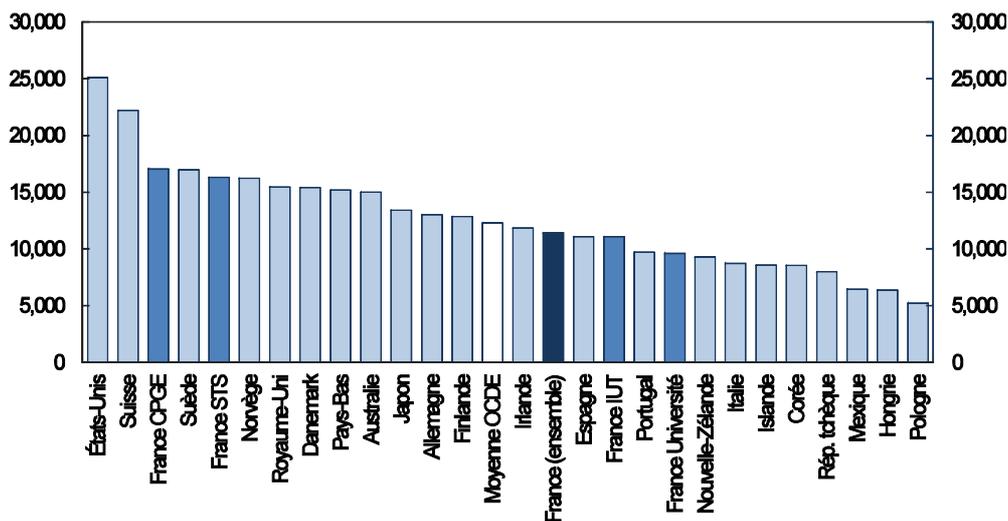
Ces progrès ne doivent cependant pas occulter des problèmes sérieux. Le système français se compose des grandes écoles, y compris leurs classes préparatoires (CPGE), des formations professionnalisantes courtes (instituts universitaires de technologie (IUT), sections de techniciens supérieurs (STS)) et des universités. Alors que dans les deux premiers secteurs, on observe une

sélection stricte à l'entrée, une discipline éducative certaine et des moyens suffisants, c'est souvent l'opposé qui prévaut dans les universités. Il en résulte, dans le premier cycle universitaire, des conditions d'enseignement d'une qualité parfois insuffisante et un taux d'échec important. Par ailleurs, 64 % seulement des jeunes commençant une formation universitaire obtiennent un diplôme sans réorientation (contre 69 % en moyenne des pays de l'OCDE).

L'enseignement supérieur français doit faire face à des défis sur les plans du financement, de l'égalité des chances, de l'efficacité et de la qualité. Dans le domaine du financement, le système universitaire français est confronté à deux défis. D'une part, les dépenses publiques, malgré les récents efforts, restent globalement insuffisantes. De l'autre, les dépenses privées sont moindres que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, même si leur proportion dans les dépenses totales a augmenté au cours des dernières années. Ceci limite considérablement les ressources des universités qui sont inférieures, rapportées au nombre d'étudiants, de 40 % à celles des STS et de 54 % à celles des CPGE (graphique 4.11).

Graphique 4.11. Ressources par étudiant des différents secteurs de l'enseignement supérieur

En dollars américains, PPA



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2009.

Une plus grande liberté dans la fixation des droits d'inscription devrait être considérée, les étudiants étant les premiers bénéficiaires de leur diplôme. L'augmentation des droits d'inscription qui en résulterait devrait être accompagnée d'une extension du système de prêts aux étudiants récemment mis en place et d'un accès aux bourses facilité pour les étudiants issus de milieu modeste. Par ailleurs, les aides financières aux étudiants, quelles qu'elles soient, ne devraient être accordées que pour une durée limitée, équivalant au maximum à la durée normale du cursus, et être plafonnées afin de décourager le redoublement. Enfin, dans le but de réduire les coûts, une orientation plus rigoureuse des étudiants devrait être opérée à leur entrée à l'université pour éviter les redoublements et les sorties sans diplôme qui sont coûteux.

La *Loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU)* de 2007 a posé les premiers jalons d'une plus grande autonomie des universités françaises. L'autonomie croissante accordée aux établissements de l'enseignement supérieur est un levier reconnu d'amélioration de la qualité des études universitaires. Une plus grande autonomie devrait être conférée aux universités

pour fixer les droits d'inscription et déterminer les salaires des personnels. D'autre part, l'autonomie ne devrait pas seulement permettre la création d'universités d'excellence, mais aussi accroître l'efficacité et la pertinence de l'enseignement offert dans toutes les universités. Les dotations octroyées dans le cadre de l'Emprunt national 2010 visent à favoriser l'émergence de ces universités d'excellence.

Les équipes dirigeantes d'universités devraient s'engager durablement dans la promotion et l'expansion des initiatives visant la qualité de l'enseignement. Parallèlement, des impulsions nationales –du Ministère et de l'agence d'évaluation notamment – pourraient susciter et consolider leur engagement, par exemple en promouvant les critères pédagogiques lors du recrutement des enseignants-chercheurs. Pour optimiser cette nouvelle autonomie, elles doivent se doter de solides compétences managériales et poursuivre la professionnalisation de leurs fonctions (particulièrement en gestion des ressources humaines, des biens immobiliers et des finances).

Une autonomie plus grande permettrait également aux établissements d'opter pour des stratégies différenciées au regard des besoins socio-économiques des territoires. Ceci permettrait d'améliorer la compétitivité des régions et partant celle de la France, ce à quoi les pôles de recherche et d'enseignement supérieur, comme les pôles de compétitivité ou d'excellence thématiques, contribuent déjà.

Principales recommandations de l'OCDE

- Augmenter le niveau des ressources destinées aux universités, y compris via l'augmentation des droits d'inscription.
- Étendre l'accès aux bourses des étudiants de milieu modeste et élargir le système de prêts aux étudiants en général.
- Valoriser l'enseignement au même titre que la recherche.
- Nourrir l'autonomie des universités par la professionnalisation de la gestion.

4.8. Recherche et innovation : renforcer les moteurs de la croissance

L'essentiel :

- L'innovation est au cœur du progrès technique ; ce dernier est l'élément moteur d'une augmentation durable du niveau de vie en accroissant la productivité totale des facteurs.
- Les sources précises de l'innovation sont difficiles à discerner. Par conséquent, la conception de politiques utiles de promotion de l'innovation est un exercice exigeant.
- Le gouvernement français a pris d'importantes initiatives, sur différents fronts, pour promouvoir la recherche et l'innovation.
- Le rôle du secteur public dans le domaine de la recherche et du développement est plus important en France que dans la plupart des autres pays techniquement avancés.

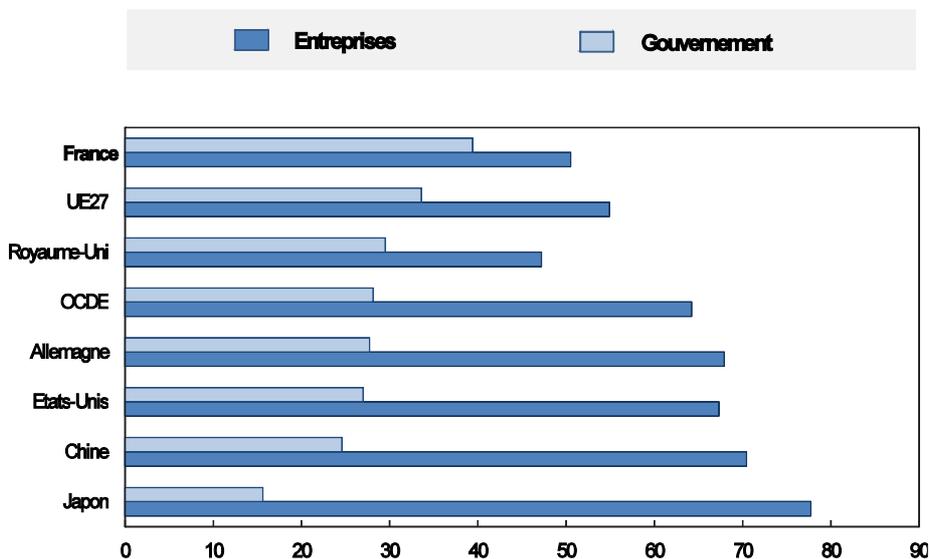
L'innovation est le déterminant principal de la croissance de moyen terme et un facteur-clé pour répondre aux défis économiques et sociaux, mais ses sources sont difficiles à discerner (Helpman, 2004). La croissance économique de la France est relativement faible depuis une dizaine d'années. Stimuler la recherche et l'innovation est la voie à suivre pour améliorer le niveau de vie et pour répondre aux défis actuels, tels que le changement climatique, le vieillissement de la population et la qualité des soins de santé.

Dans certains secteurs – tels que l'énergie nucléaire, l'aérospatiale et les transports – la France figure parmi les leaders mondiaux. Mais dans les domaines porteurs, tels que la nanotechnologie et la biotechnologie, elle accuse un retard malgré des progrès récents. Alors que la R-D des entreprises progressait de 30 % au niveau mondial entre 2002 et 2008, celle des entreprises françaises a stagné, sans doute à cause de leur niveau de rentabilité modeste. Les PME réalisent une part beaucoup plus limitée de la R-D que dans d'autres pays, et le secteur public a une part beaucoup plus élevée que la moyenne OCDE (graphique 4.12). Il faut veiller à ce que les récentes mesures budgétaires massives (crédit d'impôt recherche, grand plan d'investissement) ne réduisent pas davantage la part des entreprises privées dans le financement de la recherche et de l'innovation.

Le système d'enseignement supérieur (CNRS compris) a noué des relations insuffisantes avec les entreprises. En témoignent notamment la faible contribution des entreprises au financement de la recherche exécutée par les établissements d'enseignement supérieur et la faible valorisation de la propriété intellectuelle du secteur public. Malgré l'attention soutenue portée à cet enjeu, notamment dans les réformes des universités et de la recherche publique, le défi à relever est de renforcer les interactions entre acteurs publics et privés de la recherche et de l'innovation.

Graphique 4.12. Financement des investissements en R-D, part du gouvernement et des entreprises

En pourcentage, 2007



Source : OCDE, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*.

Dans nombre de domaines la productivité de la recherche publique française est relativement faible. Pour améliorer sa qualité et son impact, un grand nombre d'initiatives ont été prises (loi de 2007 sur l'autonomie des universités, création des pôles de recherche et

d'enseignement supérieur (PRES), création de l'Agence nationale de la recherche (ANR), de l'Agence d'évaluation indépendante (AERES), du Plan Campus qui vise à renforcer les universités, réforme du CNRS et de l'INSERM, etc.). Il est important que l'ANR dispose de moyens suffisants pour stimuler l'excellence dans la recherche et que l'AERES aide à promouvoir une culture d'évaluation au sein du système de recherche. Accélérer l'évolution vers des dispositifs de financement liés aux performances, et rechercher un meilleur équilibre entre financements par projets et financements structurels, est également nécessaire.

Les pôles de compétitivité, nouveaux partenariats public-privé, visent à organiser et intensifier les coopérations en matière de recherche et d'innovation dans des domaines générateurs d'activités nouvelles. Leur objectif ultime est la compétitivité du tissu productif et la création d'emplois. Pour une plus grande efficacité, une coordination accrue des diverses sources de financement et une lisibilité plus grande des pôles sont requises. Pour augmenter l'efficacité de la politique de ces pôles, le maintien des aides publiques doit être conditionné aux résultats, notamment en créant des mécanismes d'arrêt des financements en cas de manquement à des objectifs de performance prédéterminés à l'avance ; à terme, il convient d'annoncer une date butoir pour les subventions tout en cherchant à leur substituer progressivement des fonds privés.

Des dispositifs tels les Jeunes entreprises innovantes (JEI) ou les incubateurs ont montré leur capacité à susciter des créations d'entreprises. Il apparaît par contre que très peu de ces entreprises connaissent une expansion significative dans les années qui suivent leur naissance. Cela tient à des barrières administratives à la croissance (seuils sociaux, aides publiques conditionnées à la taille, etc.) ainsi qu'à des difficultés d'accès au financement privé. Il faut à la fois réexaminer ces barrières et encourager les entreprises à sortir de façon progressive des dispositifs d'aide pour trouver des sources de croissance autonome, après un certain délai. Il faut aussi examiner les raisons pour lesquelles les financements, notamment bancaires, sont peu accessibles aux entreprises jeunes ou petites et voir quelles mesures réglementaires ou budgétaires pourraient surmonter ces difficultés, surtout au regard de l'aggravation de la situation due aux conséquences de la crise financière. Des mesures de financement direct (capitalisation) des PME ont déjà été mises en œuvre. Les banques devraient être plus sensibilisées aux problèmes spécifiques de l'entrepreneuriat et les personnels bancaires mieux formés à ces questions. OSEO pourrait jouer un rôle important pour encourager l'entrepreneuriat innovant.

La multiplication des réformes et des expériences depuis 10 ans marque le renouveau de la politique de recherche et d'innovation en France. Afin d'identifier les succès et les échecs et d'éviter un empilement d'instruments parfois duplicatifs ou même contradictoires, des dispositifs d'évaluation plus systématiques et conséquents doivent être mis en place. Une meilleure coordination de l'action régionale et des politiques nationales devra aussi être recherchée, concernant notamment la gestion des pôles de compétitivité et la dynamique des PRES. Une possibilité pourrait être de confier à l'AERES, en liaison avec le Haut Conseil de la science et de la technologie, un rôle de suivi en continu et d'évaluation transversale du système de recherche et d'innovation français, faisant appel notamment à des experts nationaux aussi bien qu'étrangers.

Principales recommandations de l'OCDE

- Améliorer la coordination ainsi que les dispositifs de suivi et d'évaluation des divers instruments de financement et de support à la recherche et à l'innovation, tant au niveau national que régional. Faire une priorité de l'ouverture du système de recherche et d'innovation à l'international.
- Poursuivre les réformes et restructurations dans la sphère publique de la recherche.
- Conditionner le maintien des aides publiques aux résultats, notamment en créant des mécanismes d'arrêt des financements en cas de manquement à des objectifs de performance prédéterminés à l'avance.
- Lever les barrières à la croissance des jeunes entreprises innovantes.

4.9. Croissance verte : poursuivre la lutte contre le changement climatique et développer les écotaxes

L'essentiel :

- La France a réduit de 5.6 % ses émissions de CO₂ entre 1990 et 2007 et s'est donné pour objectif de réduire de 50 % les émissions de gaz à effets de serre (GES) en 2050 par rapport au niveau de 1990.
- En 2007, les recettes en provenance des écotaxes s'élevaient à environ 2 % du PIB, chiffre relativement faible par rapport à d'autres pays européens malgré le nombre élevé de taxes liées à l'environnement.
- Le gouvernement a opté pour le report de l'introduction de la taxe carbone après les élections régionales compte tenu des problèmes soulevés par le Conseil constitutionnel.

L'engagement de la France en faveur d'une meilleure intégration des politiques sectorielles et de l'environnement s'est traduit en 2007 par la création du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, issu de la fusion des services compétents de plusieurs ministères sectoriels. Le remaniement de 2009 qui a donné naissance au ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, dont la mission a été étendue à la mer, témoigne de l'importance accordée par le gouvernement aux questions relatives au milieu marin.

La France a mis en place un modèle de participation du public à l'élaboration de la politique environnementale, dont pourront s'inspirer les autres pays de l'OCDE, en lançant le « Grenelle de l'environnement », table ronde qui a donné lieu à une mobilisation sans précédent de la société civile. Plusieurs centaines de propositions ont été formulées par six groupes de travail sur : *i*) le changement climatique ; *ii*) la biodiversité ; *iii*) la santé ; *iv*) les modes de production et de consommation durables ; *v*) la démocratie écologique ; et *vi*) les modes de développement écologiques favorables à l'emploi et à la compétitivité. Ces propositions ont été suivies par une vaste consultation du public dans le cadre notamment de réunions régionales, de forums Internet et de deux débats au Parlement, qui ont abouti à l'adoption de 268 engagements. Trente-trois chantiers ont été créés en vue de préparer l'application des engagements du Grenelle. Leur mise en œuvre s'est traduite par diverses mesures législatives, l'allocation de fonds publics pour financer certaines

initiatives et l'instauration de partenariats avec les collectivités locales, les entreprises et d'autres acteurs.

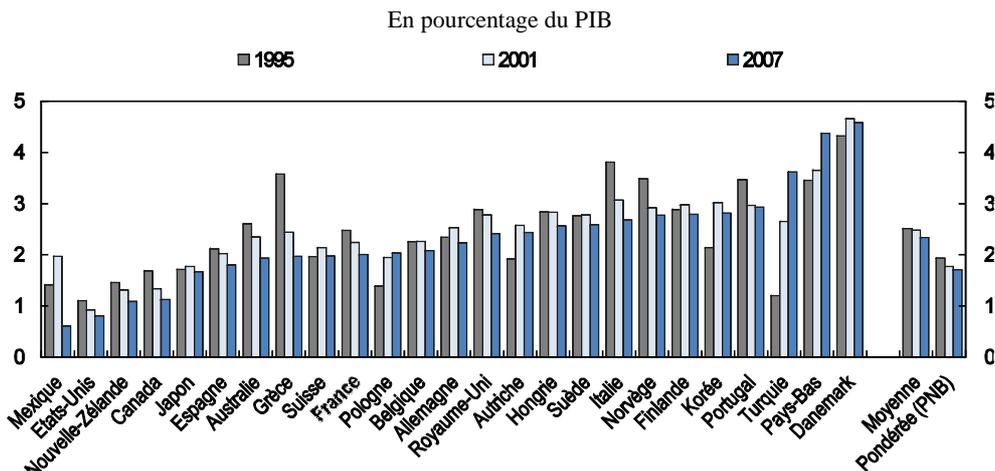
Le « Grenelle de l'environnement » place la lutte contre le changement climatique au premier rang des priorités. La France est parvenue à réduire de 5.6 % ses émissions de CO₂ entre 1990 et 2007, elle a donc fait mieux que stabiliser ses émissions aux niveaux de 1990 en 2008-2012, comme le prévoit l'accord de partage de la charge de l'UE-15. En 2005, la France a introduit un objectif de réduction de 3 % par an en moyenne des émissions de gaz à effet de serre pour diviser par quatre les émissions à l'horizon 2050, par rapport aux niveaux de 1990.

La Présidence française de l'Union européenne (au deuxième semestre de 2008) a été marquée par un accord majeur sur le paquet « climat-énergie ». Celui-ci comporte plusieurs engagements dont celui de réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre en 2020 par rapport à 1990, de porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique d'ici 2020 et d'améliorer de 20 % l'efficacité énergétique. La France compte atteindre ces objectifs par divers moyens, par exemple, à travers la mise en œuvre du « plan bâtiment Grenelle environnement » avec une nouvelle réglementation thermique et un ambitieux programme d'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments (qui prévoit notamment des crédits d'impôt, la création d'un éco-prêt à taux zéro et des prêts bonifiés pour la rénovation des logements sociaux).

D'autres efforts pourraient être nécessaires pour réduire la consommation d'énergie dans les secteurs du logement et des services. La collecte de données sur l'efficacité énergétique des bâtiments pourrait être améliorée. Des études sur les obstacles dans ce secteur sont également nécessaires d'urgence, par exemple pour s'attaquer au fait que les propriétaires ne sont pas incités à faire des investissements d'efficacité énergétique lorsque les factures d'énergie sont payées par les locataires.

Le nombre de taxes liées à l'environnement – les écotaxes – appliqué en France est relativement élevé pour l'OCDE. Cependant, les taux d'imposition et les recettes produites sont relativement faibles (graphique 4.13), surtout en comparaison avec certains autres pays européens. La taxe carbone aurait représenté une avancée importante en complétant le système communautaire d'échange de quotas d'émissions. Après les élections régionales du début 2010, le gouvernement a néanmoins décidé de reporter la révision du projet de loi adopté en 2009 par le Parlement, révision demandée par le Conseil constitutionnel en raison de la rupture d'égalité devant les charges publiques et du risque d'inefficacité dû aux nombreuses exemptions. De même, il n'y a pas eu de progrès significatif pour transformer la taxe sur les produits pétroliers en une vraie écotaxe. De plus, l'agriculture continue à bénéficier d'exemptions diverses au principe du pollueur-payeur, en particulier en ce qui concerne les taxes sur le fuel et le prix de l'eau, exemptions qui n'ont pas de justification environnementale.

Graphique 4.13. Produit des taxes liées à l'environnement



Source : OCDE, base de données sur les instruments utilisés pour la politique environnementale et de gestion des ressources naturelles.

La lutte contre la pollution atmosphérique locale pourrait également justifier un recours accru aux instruments fiscaux. Ainsi, il serait possible d'accroître sensiblement la fiscalité sur les oxydes d'azote et les particules afin qu'elle reflète mieux les problèmes environnementaux et sanitaires engendrés par ces polluants. Il conviendrait par ailleurs d'envisager la suppression progressive du volet bonus du système de bonus-malus écologique pour les véhicules à moteur (dans la mesure où les véhicules qui émettent peu de CO₂ n'en contribuent pas moins à la pollution atmosphérique locale et à d'autres problèmes comme la congestion, le bruit, les accidents de la circulation, etc.), ainsi que de l'avantage fiscal aujourd'hui accordé au gazole par rapport à l'essence.

La stratégie nationale pour la biodiversité met l'accent sur la prise en compte de la biodiversité dans les politiques sectorielles visant entre autres l'agriculture, l'aménagement du territoire, les infrastructures de transport et le tourisme. Elle a été élaborée en 2004, conformément aux engagements de la France au titre de la Convention sur la diversité biologique. Le « Grenelle de l'environnement » a renforcé la stratégie nationale en appelant à l'élaboration de stratégies régionales et à travers d'autres mesures, comme l'inscription de la ville durable dans le domaine de l'urbanisme et la prise en compte de la trame verte dans les projets d'infrastructures de transport. Le gouvernement projette de créer de nouvelles aires protégées afin de placer sous protection forte, d'ici dix ans, 2 % au moins du territoire terrestre métropolitain de la France. Toutefois, de nouveaux efforts pourraient être nécessaires pour mieux protéger les habitats en dehors des réserves naturelles, en particulier pour limiter le développement de l'urbanisation sur le littoral. Les tragiques événements du début du mois de mars (tempête Xynthia) l'ont malheureusement illustré.

Principales recommandations de l'OCDE

- Engager de nouveaux efforts pour réduire la consommation d'énergie dans les secteurs du logement et des services.
- Veiller à ce que les dispositions définitives régissant la taxe carbone n'affaiblissent pas l'efficacité environnementale de cette taxe ni son efficacité économique.
- Mieux protéger les habitats en dehors des réserves naturelles moyennant une meilleure prise en compte des préoccupations touchant à la biodiversité dans l'aménagement du territoire, notamment sur le littoral.
- Éliminer progressivement l'avantage fiscal accordé au gazole par rapport à l'essence.

4.10. Réforme des marchés de produits : créer des emplois par des ajustements réglementaires

L'essentiel :

- Une concurrence effective est un des principaux déterminants de l'efficacité, de l'innovation et de l'emploi.
- Malgré les progrès considérables accomplis, certains secteurs de l'économie française sont encore soumis à une réglementation excessive sur le marché des produits, notamment à l'entrée, qui fait obstacle à une concurrence effective.
- L'impôt sur les sociétés doit être rendu plus transparent, et les dispositifs ciblés de soutien aux entreprises réévalués afin de permettre de financer une baisse de la fiscalité pesant sur l'appareil productif.
- Les réformes à venir dans le domaine du droit et de la réglementation de la concurrence doivent être centrées sur le pouvoir d'achat du consommateur et se confronter aux intérêts étroits des fournisseurs.

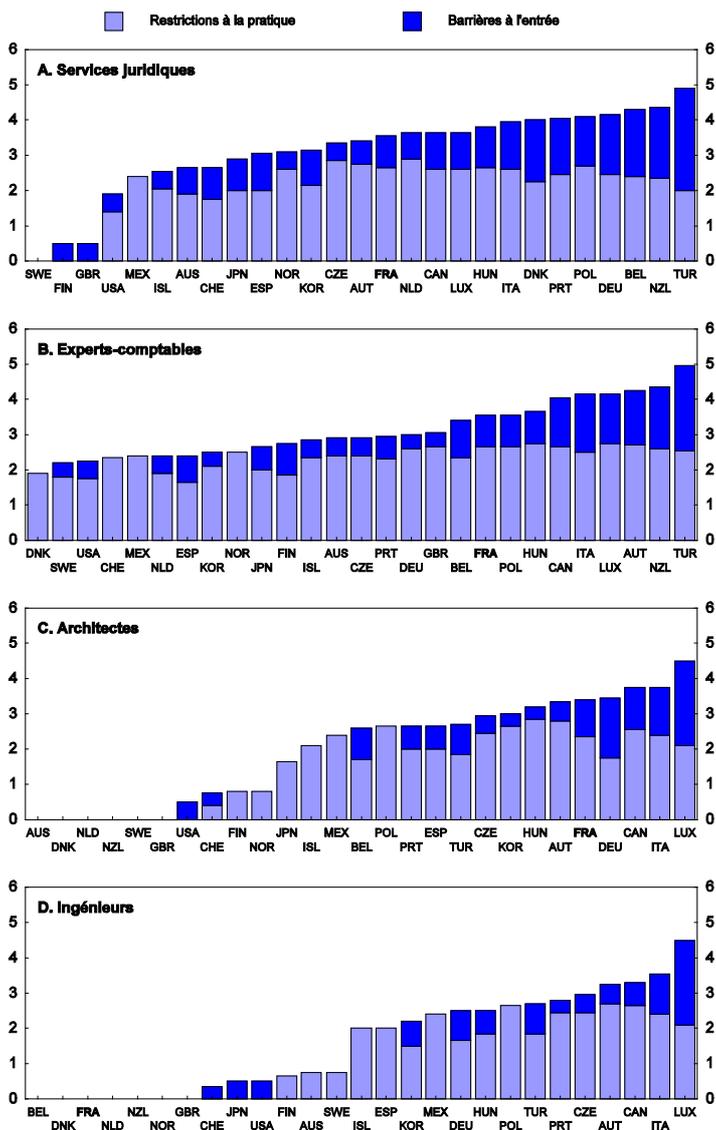
Ces dix dernières années, la productivité française a connu une croissance relativement molle. Ce phénomène est lié au déficit de concurrence, qui freine l'innovation, les gains de productivité et la création d'emplois surtout peu qualifiés, et porte gravement préjudice au bien-être des consommateurs, en les privant de biens et de services de qualité au moindre prix possible. Malgré une tendance générale à l'ouverture à la concurrence et à l'amélioration de la réglementation, plusieurs segments du marché français se caractérisent encore par des contraintes réglementaires excessives. Il s'agit notamment de certaines industries de réseau et activités de services, en particulier le commerce de détail et divers services professionnels. Les mesures effectuées par l'OCDE sur les barrières réglementaires à la concurrence dans certaines professions spécifiques confirmant que la réglementation française réduit l'intensité de la concurrence, et que de nombreuses barrières demeurent dans certaines activités, notamment les professions réglementées, en raison, en partie, de l'existence de mécanismes d'autorégulation. Dans le commerce de détail, des progrès ont été réalisés aussi, et les améliorations doivent être poursuivies dans plusieurs domaines comme la délimitation de zones commerciales (graphique 4.14).

Les coûts de cette réglementation sous-optimale pour l'économie passent pour être importants, même s'il est difficile de les discerner précisément. Ils se traduisent par des coûts en termes de production à la fois statique (mauvaise affectation des ressources) et dynamique (progrès techniques restreints) provenant en grande partie d'une intensité limitée de la concurrence (Arnold *et al.*, 2008). La dégradation de la compétitivité internationale des entreprises françaises est due à un déficit de concurrence intérieure et à l'absence de capacités d'innovation, deux facteurs directement liés à la réglementation et à la politique nationale en matière de concurrence (OCDE, 2009e). Les bons choix en matière de réglementation sont difficiles à faire car les défaillances diffuses du marché imposent une certaine réglementation, ainsi que la mise en œuvre d'un cadre institutionnel solide et transparent¹⁶. Une estimation plus détaillée et précise du coût global d'une réglementation inadaptée nécessiterait une analyse complète de l'impact de la réglementation, qui pourrait ensuite servir de référence à de nouvelles réformes de la réglementation.

16. La récente crise financière mondiale a rappelé de façon éloquente le coût social d'une réglementation insuffisante.

Graphique 4.14. Barrières réglementaires dans les professions spécifiques¹, 2008

Indice de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif



1. Les données ne sont pas disponibles pour la Grèce, l'Irlande et la République slovaque.

Source : OCDE, Base de données PMR.

La création de l'Autorité de la concurrence en 2008 marque un progrès important. Des avancées ont été obtenues concernant le commerce de détail, bien que dans ce domaine l'abrogation des lois Royer-Raffarin resterait la solution optimale. Les barrières réglementaires à la concurrence dans certaines professions spécifiques (santé, services juridiques, experts-comptables ou architectes) vont au-delà de ce qui est nécessaire (graphique 4.14), alors que le maintien de tarifs

réglementés dans l'électricité inférieurs au prix du marché n'est pas la meilleure façon de profiter des retombées liées au nucléaire.

L'impôt sur les sociétés doit aussi être réformé. En France, les bénéficiaires des entreprises sont soumis à un système d'imposition progressif. Le taux normal de l'impôt sur les sociétés est de 33,33 %. Ce taux est, après Malte, le plus élevé de tous les pays de l'Union européenne. Alors qu'il est resté relativement inchangé, des écarts importants sont récemment apparus ou se sont creusés par rapport aux taux d'imposition statutaires pratiqués par les principaux partenaires commerciaux de la France. Il n'en demeure pas moins que le taux élevé de l'impôt sur les sociétés (IS) en France ne traduit pas le poids effectif de la fiscalité. La France possède des dispositions avantageuses en matière d'abattements pour les amortissements des investissements, ce qui rend les taux d'imposition effectifs moyens et marginaux (qui s'établissaient respectivement à 25 % et 20 % en 2005) comparables à la moyenne des pays industrialisés de l'OCDE. Cependant, en tenant compte de l'ensemble des mesures affectant l'assiette imposable, il apparaît que la base fiscale implicite était en 2006 l'une des plus étroites parmi les principaux pays développés (voir OCDE, 2009e, Chapitre 3, pour plus de détails).

Les autorités devraient simplifier le système d'imposition des bénéficiaires des sociétés en procédant à une baisse du taux statutaire en contrepartie de l'élargissement de l'assiette. Les règles avantageuses d'amortissement pourraient être revues pour rendre celui-ci plus proche du concept économique, de même qu'il serait possible de réduire la générosité des dispositions en matière de déduction des provisions et des pertes. Une telle réforme neutre *ex ante* sur les recettes aurait l'avantage non seulement de réduire les distorsions qu'engendrent inévitablement les diverses exemptions (par exemple liées au fait que certaines entreprises puissent être mieux informées que d'autres sur les différents avantages fiscaux existants), mais aussi d'alléger les charges administratives ainsi que d'améliorer l'attractivité du territoire français. S'agissant du dernier point, les études récentes montrent en effet que la concurrence fiscale entre les pays pour préserver ou attirer le capital porte davantage sur les taux statutaires de l'IS que sur l'étendue de la base imposable (Devereux *et al.*, 2008).

De plus, un levier puissant de financement d'une baisse du poids général de la fiscalité pesant sur l'ensemble de l'appareil productif pourrait provenir d'une réforme de grande ampleur des dispositifs ciblés de soutien aux entreprises, pour lesquelles le nombre de principaux bénéficiaires peut, selon les cas, être réduit. Deux rapports récents émanant des autorités publiques fournissent une appréciation particulièrement critique des dispositifs actuels (Cour des Comptes, 2007 ; audit de modernisation, 2007) : les montants concernés sont très importants, y compris pour les mesures ciblées sur les PME et des secteurs spécifiques (26 milliards EUR). Il existe au moins 6 000 dispositifs et, de l'avis même des auteurs des rapports, de nombreux reposent sur des mécanismes voisins ou aux objectifs quasiment identiques (par exemple, il existe au moins 120 dispositifs différents d'aides à la création des entreprises), sans que les contradictions entre les différentes mesures ne soient forcément évitées.

Enfin, la performance à l'exportation pourrait être améliorée en levant les freins au développement des entreprises. Le succès du nouveau statut d'auto-entrepreneur montre la vitalité de l'esprit d'entreprise en France et de nombreux dispositifs participent à l'émergence de PME innovantes. En dépit de la suppression bienvenue de la taxe professionnelle et de l'impôt forfaitaire annuel, le poids des cotisations sociales et des procédures administratives reste un frein à la croissance des entreprises, notamment les jeunes PME innovantes. L'attractivité du territoire serait renforcée en rendant le taux d'imposition effectif de l'impôt sur les sociétés plus transparent. L'allègement des obligations réglementaires liées aux seuils sociaux doit aussi être poursuivi pour les entreprises de 50 salariés et plus.

Principales recommandations de l'OCDE

- Lever les restrictions qui s'appliquent encore à la concurrence dans le commerce de détail.
- Réduire les barrières réglementaires à la concurrence des professions spécifiques et des industries de réseau.
- Réduire le taux statutaire de l'impôt sur les sociétés en contrepartie d'un élargissement de la base fiscale. Diminuer la fiscalité pesant sur le développement de l'appareil productif, notamment en contrepartie d'une restructuration profonde des dispositifs ciblés de soutien aux entreprises.
- Procéder à un allègement significatif des obligations réglementaires associées aux seuils sociaux dans les entreprises de 50 salariés et plus, notamment en créant un conseil d'entreprise unique exerçant les différentes fonctions sociales et de représentation syndicale.
- Réaliser une analyse complète de l'ensemble de la réglementation sur l'économie française afin d'identifier les priorités nécessaires à la poursuite de la réforme de la réglementation, pour mettre en œuvre une réduction effective de la bureaucratie et développer l'entrepreneuriat.

5. Considérations d'économie politique : obstacles aux réformes et moyens de les surmonter

L'essentiel :

- Le principal obstacle à une réforme structurelle efficace n'est pas dû à l'incapacité d'identifier les mesures adaptées, mais à la présence de points d'achoppement politiques. Les considérations d'économie politique proposent des principes utiles pour surmonter les résistances aux réformes.
- Un mandat électoral clair, une préparation soignée, la consultation des parties prenantes et l'appui d'experts indépendants facilitent une mise en œuvre réussie des réformes.
- Le succès d'une réforme de la réglementation nécessite un cadre d'ensemble, la « gouvernance réglementaire », qui comprend une analyse d'impact *ex ante*, la consultation des parties prenantes et une communication efficace pendant la conception et l'application de la réforme.

Dans un contexte historique marqué par de nombreuses propositions de réformes structurelles conformes aux principes énumérés dans la partie 4 plus haut, mais dont la mise en application a rencontré un succès limité, les principaux obstacles à des réformes structurelles en France comme dans d'autres pays de l'OCDE semblent généralement de nature politique plutôt que liés à l'impossibilité d'identifier les problèmes sous-jacents ou d'en formuler une solution d'actions publiques. Il serait donc utile de réfléchir aux obstacles qui empêchent ou qui retardent les réformes, ainsi qu'à la façon de surmonter ces obstacles. La résistance aux réformes structurelles peut être due à l'absence de soutien de l'opinion publique aux mesures proposées, ce qui reflète un désaccord sur la nature et la répartition des avantages de la réforme ou bien il peut s'agir d'une résistance efficace venant d'une minorité (« la défense des acquis »), craignant d'être perdant si la réforme est adoptée, même si les avantages obtenus dans d'autres domaines compensent ces pertes.

L'application des réformes a plus de chances de réussir si ces dernières paraissent bénéfiques et judicieuses à la majorité de l'opinion publique. Une meilleure communication, ainsi que des efforts visant à expliquer les raisons et les avantages des réformes proposées permettent de

mieux les faire accepter à l'opinion publique. La consultation des parties prenantes à une étape précoce est au moins aussi importante : elle permet en effet d'associer les acteurs à l'effort d'amélioration, au niveau de l'élaboration et de l'application de la réforme prévue, mais aussi d'instaurer la confiance, ce qui permettra ensuite de convaincre plus facilement. Il peut également se révéler utile de faire évaluer les mesures de réforme et leur impact par des experts réputés et indépendants, issus notamment d'organisations internationales. L'objectif doit être d'informer les parties prenantes sur les conséquences de la réforme afin de réduire les incertitudes et les craintes face au changement, mais aussi de renforcer le soutien en faveur de ces réformes au sein de la société civile. Or il est très difficile de communiquer de façon efficace sur les coûts de l'échec des réformes en termes d'occasions perdues, sauf si une crise révèle que le *statu quo* n'est plus compatible avec la réglementation financière et qu'il crée des déséquilibres budgétaires.

La réussite d'une réforme suppose de surmonter les résistances et l'une des façons de procéder consiste à dédommager les perdants de la réforme. Dans certains cas, ce dédommagement est justifié, voire souhaitable, pour des raisons d'équité, c'est-à-dire dans des situations où des particuliers ou des entreprises se sont engagés dans certaines actions, compte tenu de la législation ou de la réglementation antérieure et qu'ils sont obligés d'y renoncer parce que les réformes rendent ces actions trop coûteuses, voire impossibles à réaliser (comme dans le cas de la réforme des retraites et de ses effets sur les personnes déjà à la retraite). Le principe d'équité peut également intervenir lorsque les ressources ou les possibilités dont disposent les agents pour s'adapter à la réforme sont limitées. En règle générale, les détenteurs du capital ont une marge de manœuvre plus importante pour s'adapter que les salariés. Toutefois, même lorsqu'aucun dédommagement ne se justifie, il peut parfois être plus facile ou nécessaire « d'acheter » les perdants, afin de vaincre leurs résistances, surtout s'ils sont en mesure d'empêcher la mise en œuvre des réformes (Delpla et Wyplosz, 2007). Étant donné que toute réforme qui mérite d'être mise en œuvre doit engendrer des avantages dynamiques et avoir un effet de redistribution, elle ne devrait pas être « achetée », même si certains dédommagements sont nécessaires.

L'OCDE a réalisé une étude portant sur vingt épisodes de réformes afin de connaître les facteurs expliquant la réussite (ou l'échec) de mesures prises dans dix pays de l'OCDE, dont deux en France (Tompson, 2010). L'analyse a porté sur le marché de produits, le marché du travail et les réformes du système de retraite, des questions qui concernent la France¹⁷. Bien que l'étude repose sur un nombre de cas limités, ce qui rend la généralisation problématique, ses principales conclusions, énumérées ci-après, donnent des indications utiles à toute administration nationale, sur la façon d'augmenter les probabilités de réussite de réformes (OCDE, 2009c).

- Une situation budgétaire solide améliore les chances de réussite d'une réforme, sans doute parce que le dédommagement des perdants peut être envisagé en toute sérénité, que le service chargé de la mise en œuvre de la réforme dispose du personnel suffisant et qu'il n'y a pas nécessairement de lien avec des retombées budgétaires immédiates. Cela tend à favoriser un assainissement budgétaire précoce et durable.
- Un mandat électoral clairement en faveur de la réforme augmente considérablement les chances de réussite. Ce facteur est particulièrement important pour les réformes de grande portée (marché du travail, retraites, système de santé), énumérées dans la partie 4. Les projets de réforme doivent être soutenus par des travaux de recherche et d'analyse solides : une réforme s'appuyant sur des arguments solidement étayés (en particulier lorsqu'ils émanent de sources indépendantes et fiables) non seulement améliore la qualité des mesures prises, mais augmente aussi les chances de réussite. Ces

17. Les réformes concernant la France couvertes dans cette étude portent sur la réforme des retraites de 2003, qui a été une réussite, et le lancement, en 1993-94, du contrat d'insertion professionnelle, un échec.

arguments renforcent en effet la position des pouvoirs publics dans des négociations cruciales avec les parties prenantes et les esprits sceptiques.

- Des institutions adaptées, dotées de fonctionnaires compétents qui s'identifient au projet de réforme, sont aussi un facteur important de réussite de la communication sur les avantages de la réforme et son application. Ce phénomène plaide en faveur de la réforme de l'administration poursuivie en France depuis 2007 (voir plus haut point 4.5). En outre, la cohésion gouvernementale et un leadership fort favorisent la réussite.
- Les réformes qui échouent n'ont souvent pas été suffisamment préparées par des travaux de recherche complémentaires et par la réunion d'un large soutien de l'opinion publique : des réformes conçues et lancées dans la précipitation ont tendance à échouer. Toutefois, il est courant de constater qu'une première tentative de réforme se soldant par un échec est suivie d'un effort mieux préparé.

Un autre rapport de l'OCDE qui vient d'être publié (OCDE, 2010) met en avant que la mise en œuvre effective des réformes s'appuie également, du moins en partie, sur un renforcement de la gouvernance réglementaire. Le rapport souligne les points suivants.

La France a engagé un ensemble de mesures ambitieuses pour promouvoir la qualité de la réglementation, qui nécessite un suivi serré et des améliorations institutionnelles. On peut notamment citer la mise en place d'un dispositif renforcé d'études d'impact *ex ante*, la rénovation des processus de consultation publique et la simplification réglementaire qui conjugue simplification juridique et réduction des charges administratives. Il s'agit en large partie de chantiers à poursuivre. La gouvernance réglementaire s'appuie sur plusieurs acteurs clés (Conseil d'État, services du Premier ministre, DGME au ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat) et sur un réseau de correspondants à travers les ministères. Il reste toutefois à asseoir ce réseau sur une volonté politique forte et visible, associée à un centre de gravité au sein de l'administration, sans lesquels le réseau risque peu à peu de s'éteindre.

Le problème majeur est que le coût pour l'économie française d'une réglementation excessive ou de mauvaise qualité n'est pas encore suffisamment pris en compte. Les initiatives en faveur de la gouvernance réglementaire entrent dans le cadre plus large de la RGPP, dont l'objectif primaire est de réduire la charge bureaucratique en modernisant les administrations. La culture administrative en France reste, par rapport à d'autres pays, peu empreinte de culture économique. Il n'est pas clair qu'on ait suffisamment conscience que la réglementation ait un coût ainsi qu'un bénéfice qui s'exprime en termes financiers. Symptôme de ce manque de prise de conscience, le ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, et la Cour des comptes sont encore insuffisamment impliqués.

Le *statu quo* réglementaire n'est pas soutenable dans le temps, du fait que l'inflation normative importante que subit la France (déjà soulignée par plusieurs acteurs d'envergure tels le Conseil d'État) impose des coûts économiques importants et nuit à la transparence juridique. Or, cette transparence est un élément important pour soutenir des relations de confiance entre le gouvernement et les usagers dans leurs rapports avec l'État.

La mise en place récente d'un dispositif d'études d'impact à haut niveau est une avancée majeure qu'il faut déployer avec énergie. Depuis le 1^{er} septembre 2009, de telles études sont une exigence à caractère constitutionnel (une « première » par rapport aux autres pays). Elles doivent servir de support pour les autres actions menées par le gouvernement. C'est un outil pour l'évaluation de chaque projet de norme mais aussi pour dégager une vue d'ensemble de l'évolution de la réglementation et la manière dont les différentes régions, secteurs et acteurs économiques sont touchés par les charges réglementaires. Néanmoins, le dispositif ne met pas suffisamment en avance

la possibilité de maintenir le *statu quo* (en posant la question de la nécessité d'une nouvelle mesure).

Enfin, le travail important déjà engagé pour faire évoluer la consultation publique doit s'inscrire dans une politique plus large et ambitieuse. Les avancées des dernières années sont significatives (rationalisation des consultations publiques, développement de nouveaux modes de consultation, par exemple avec les « Grenelle »). Il faut aller au-delà de l'expérimentation et renforcer l'ouverture et la diversité des procédures de consultation. Dans des sociétés plus complexes, il est de plus en plus difficile de s'appuyer uniquement sur des groupes d'experts prédéfinis. Une politique de consultation et de communication effective avec les parties prenantes, voire le grand public, s'impose pour éviter un dérapage de la mise en œuvre de réformes, quel que soit le chantier engagé.

Il serait utile de regrouper les différentes initiatives réformatrices pour en faire une stratégie d'ensemble, en appuyant sur le lien avec une économie performante : commencer par une communication intégrée sur les chantiers en cours et la vision globale, et donner suite avec un rapport annuel sur l'état des lieux. Ce rapport serait remis au Premier ministre et au Parlement, par un ministre désigné responsable de la coordination de la mise en œuvre de la stratégie et de sa communication, et rendu public.

6. Synthèse : principales conclusions et recommandations

L'essentiel :

- La crise financière mondiale et la profonde récession qui s'en est suivie, phénomènes postérieurs à la publication du premier Rapport Attali en 2008, ont radicalement modifié les conditions économiques et imposent une réévaluation des conclusions et recommandations de ce rapport.
- Même si, par sa soudaineté et sa gravité, la récession exigeait une attention immédiate de la part des pouvoirs publics (attention qui lui a été accordée), elle n'a pas remis en cause le bien fondé des politiques structurelles visant à stimuler la production potentielle. Toutefois, elle a révélé au surplus la nécessité d'une réforme ambitieuse du secteur financier et accru l'urgence d'une stabilisation des finances publiques.
- L'économie politique de la réforme ne saurait être négligée si l'on veut assurer le succès des réformes. Cela suppose des analyses solides et une bonne communication auprès des parties prenantes, en s'appuyant sur un dispositif institutionnel efficace au sein de l'administration, et sur une autorité politique claire.
- La confiance du secteur privé est essentielle au rétablissement d'une croissance soutenable et, pour ce faire, il faut rétablir la confiance dans l'intégrité et la stabilité du secteur financier et dans la capacité des pouvoirs publics de contrôler la dette publique. Compte tenu de l'interdépendance considérable et croissante des systèmes financiers nationaux, il est souhaitable de coordonner la nécessaire réforme du secteur financier en France avec des réformes analogues dans d'autres grandes économies, en particulier au sein de la zone euro.
- Du fait de l'incapacité des gouvernements français par le passé à imposer une discipline budgétaire, il paraît utile d'adopter un cadre budgétaire strict assorti de règles explicites, le tout sous la surveillance d'un conseil budgétaire indépendant et en s'appuyant sur un mécanisme d'exécution rigoureux de façon à rétablir et maintenir la stabilité budgétaire.
- Compte tenu du ratio impôts/PIB déjà élevé, l'assainissement budgétaire devra reposer principalement (mais sans doute pas exclusivement) sur une limitation des dépenses ; les dépenses

fiscales devront être radicalement réduites et les impôts induisant le moins de distorsions devront être relevés. Même si aucune composante de la dépense ne devra échapper à la vigilance des autorités, les économies les plus notables devront être réalisées en réformant les régimes publics de retraite et de santé et en réduisant le poids de l'administration publique.

- Parmi les grands domaines de la réforme structurelle, le marché du travail se situe aussi au premier plan des priorités. Le rapport présente des propositions spécifiques en vue de réduire le chômage des jeunes, d'accroître l'emploi des plus de 55 ans, et d'atténuer le dualisme du marché du travail, ce qui revient à s'attaquer aux principaux points faibles de ce marché en France. L'amélioration des performances du marché du travail peuvent apporter une contribution substantielle au règlement des problèmes de soutenabilité des finances publiques du pays. En réalité, il est difficile d'envisager un assainissement durable des finances publiques sans un accroissement sensible des taux d'emploi.
- D'autres champs de la réforme structurelle, également évoqués dans le rapport (comme l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, la réglementation du marché des produits et la croissance verte) restent importants pour l'accroissement de la productivité et du bien-être, mais ils sont un peu moins urgents que les mesures essentielles identifiées plus haut. En effet, ils ont un impact moins direct sur la confiance du secteur privé que la stabilisation du secteur financier et l'assainissement budgétaire.

Le premier rapport publié au début de 2008 par la « Commission pour la libération de la croissance française » a dressé un inventaire utile des réformes structurelles destinées à redynamiser la croissance économique et la modernisation du pays. Il n'a cependant pas hiérarchisé les priorités parmi les 316 mesures de réforme proposées et a été établi avant la grave crise financière qui a affecté l'économie mondiale et donc la France. Cette crise et la profonde récession qui s'en est suivie ont modifié les conditions dans lesquelles s'inscrit la politique économique. La difficulté à laquelle se heurte la mise en œuvre simultanée d'un grand nombre de réformes et l'évolution de l'environnement macro-économique impliquent une réévaluation de la stratégie économique et notamment une plus grande hiérarchisation du plan d'action des pouvoirs publics.

L'analyse comparée entre pays peut apporter une contribution importante à la hiérarchisation des mesures de politique économique en mettant en lumière celles qui se montrent les plus efficaces dans d'autres pays et les domaines dans lesquels un pays se compare défavorablement avec ses pairs. Le souci d'apporter des informations et des évaluations pertinentes est au cœur des travaux de l'OCDE et c'est cette démarche qui a été suivie dans la présente contribution.

Dans les circonstances actuelles, les principaux impératifs pour le gouvernement français consistent à la fois à assurer la reprise en cours et à persister dans un programme de réformes structurelles destiné à accroître la production potentielle et les taux de croissance soutenables. Les réformes structurelles ne doivent pas être perturbées par des fluctuations conjoncturelles de l'économie, qui doivent être traitées au moyen d'instruments de gestion de la demande à court terme, comme les variations contra-cycliques des dépenses de transfert (le cas échéant, au-delà de l'action des stabilisateurs automatiques). Toutefois, la récente crise financière mondiale a révélé l'urgence d'une amélioration de la réglementation du secteur financier. La réaction des pouvoirs publics à la profonde récession qui en a découlé a aussi entraîné une détérioration de l'état des finances publiques, ce qui a considérablement accru la nécessité d'un assainissement budgétaire et d'une réduction de la dette.

L'intégration croissante de la France dans l'économie mondiale en général et dans celle de l'UE en particulier, influe à la fois sur les plans d'action conjoncturel et structurel : faute de disposer de la politique monétaire dans la panoplie des instruments de politique économique, il

convient d'accroître la flexibilité de l'économie réelle face aux chocs. C'est l'un des objectifs des réformes structurelles.

Pour assurer la reprise, il est notamment essentiel de rétablir la confiance du secteur privé. Cela ne peut se faire qu'en élaborant une stratégie crédible de stabilisation des finances publiques et de rétablissement de la confiance dans le système financier, ce qui constitue en soi deux grands objectifs de la politique structurelle.

A une époque de marchés financiers globalisés, la réforme du secteur financier requiert un degré élevé de coopération internationale et de coordination. Des discussions sont en cours dans divers forums multilatéraux, avec l'objectif de prévenir une nouvelle crise et de s'assurer que les intermédiaires financiers jouent effectivement le rôle d'allocation de l'épargne et de financement de l'investissement productif.

L'OCDE joue un rôle important dans ces discussions sur la réforme du secteur financier et est devenu un acteur majeur en produisant des analyses et en aidant à trouver des bases communes de résolution des problèmes globaux, y compris par sa participation active dans les travaux du Conseil de Stabilité Financière et du Cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée du G20. La participation et l'appui de la France aux travaux de l'OCDE dans ce domaine sont essentiels pour que nous puissions continuer à appuyer les efforts globaux sur le sujet critique de la réforme du secteur financier.

L'assainissement budgétaire est à la fois important et difficile. L'ampleur du problème (mesurée à la fois par le déficit budgétaire et par la dette publique exprimés en pourcentage du PIB) est telle que son règlement imposera une stratégie sur dix ans, voire plus. Ramener la dette publique au niveau prévu par le Pacte de stabilité et de croissance (soit 60 % du PIB au plus) dans un délai raisonnable supposera une amélioration rapide du solde budgétaire de presque 8 % du PIB, un mouvement d'une ampleur sans précédent et qui impliquera inévitablement une refonte du fonctionnement du marché du travail pour amener plus de gens à travailler. L'urgence d'un tel mouvement est exacerbée par les tensions imminentes sur les dépenses publiques résultant de l'accélération du vieillissement démographique dans les dix ans qui viennent. L'incapacité des gouvernements français successifs par le passé à stabiliser les finances publiques tend à montrer que l'adoption d'un cadre comportant des règles budgétaires et placé sous la surveillance d'un conseil budgétaire indépendant peut considérablement accroître les chances de mener à bien cette tâche, ce qui aura des répercussions positives sur la confiance du secteur privé.

En pourcentage du PIB, les recettes publiques françaises figurent déjà parmi les plus élevées de la zone de l'OCDE, ce qui limite la possibilité d'utiliser les hausses d'impôt comme instrument majeur de l'assainissement budgétaire. Néanmoins, certains relèvements d'impôts seront sans doute inévitables pour stabiliser les finances publiques. Si tel est le cas, ces relèvements doivent avant tout viser à resserrer les mailles du filet fiscal, en réduisant les dépenses fiscales et en limitant les écarts des taux de TVA avant de relever les taux normaux d'imposition, qui peuvent engendrer des effets négatifs sur les incitations au travail. En outre, une réorientation du système fiscal, aux dépens de la fiscalité déjà élevée du travail et au profit des impôts sur la propriété et des taxes environnementales, pourrait accroître l'efficacité globale et le trop faible taux d'emploi de la France.

Pour atteindre l'objectif de retour à une trajectoire budgétaire viable, il faudra donc compter principalement sur des réformes importantes destinées à contenir la dépense publique, notamment en matière de retraites, de santé et d'administration. On voit mal comment les réductions nécessaires des dépenses peuvent se concrétiser sans un relèvement sensible de l'âge effectif de départ à la retraite, un recul considérable du chômage des jeunes, une augmentation de la part des coûts des soins de santé supportée par les patients et une diminution significative de l'emploi dans

le secteur public. Dans tous ces domaines, les conditions en France s'écartent sensiblement de la moyenne de l'OCDE.

Parmi les champs traditionnels des réformes structurelles, le marché du travail appelle la réforme la plus urgente. Elle doit privilégier les mesures visant à améliorer le taux d'emploi en réduisant le chômage élevé des jeunes et en accroissant l'emploi des tranches plus âgées de la population (les plus de 55 ans), aujourd'hui pénalisé également par les mauvaises incitations engendrées par le(s) système(s) de retraite. La récompense à la clé d'une réforme réussie du marché du travail sera considérable : elle augmentera la production potentielle, élargira l'assiette de l'impôt, réduira les paiements de transfert et améliorera l'équité tant verticale qu'horizontale. L'utilité d'autres recommandations traditionnelles de réformes structurelles n'en demeure pas moins malgré la nécessité, sous l'effet de la crise, d'assurer la reprise, d'assainir les finances publiques et de réformer le secteur financier. En fait, la mise en œuvre du programme de réformes structurelles doit venir compléter les efforts urgents d'assainissement budgétaire en permettant une augmentation de la production potentielle et un renforcement correspondant de l'assiette fiscale. La présente contribution évoque aussi plusieurs grands domaines des réformes structurelles en cours et propose des mesures souhaitables dans ces domaines. Il s'agit, entre autres, de la réforme de l'enseignement supérieur et de la politique de l'innovation, des possibilités de rendre la croissance plus respectueuse de l'environnement et de la réforme des divers marchés des produits, notamment des services aux particuliers et aux entreprises.

L'incapacité à mettre en œuvre d'importantes réformes structurelles par le passé n'est pas imputable à une incapacité à admettre les problèmes existants ou à définir les mesures convenables, mais à des difficultés politiques et à un manque de soutien de l'opinion pour appliquer ces mesures. En conséquence, la présente contribution évoque l'économie politique de la réforme structurelle et met en évidence divers facteurs qui accroissent les chances de réussir à mettre en œuvre une telle politique : un mandat politique clair, une position budgétaire forte, une réflexion et une préparation solides, une bonne communication auprès des parties prenantes – et leur mobilisation – ainsi qu'une volonté et une autorité politiques affirmées. Comme on l'a vu, l'ingrédient qui manque manifestement le plus dans le cas de la France est l'existence d'une position budgétaire viable et cette question fait désormais partie des principales priorités du plan d'action des pouvoirs publics.

Parallèlement, pour répondre à la nécessité d'adopter une vision plus économique de l'administration publique et de l'intervention de la puissance publique ainsi que de modifier la culture administrative, il y a désormais l'obligation récemment approuvée de procéder à une analyse d'impact de la réglementation. Cela fera sans aucun doute la lumière sur le coût économique de la réglementation qui, dans le cas de la France, est excessive dans de nombreux domaines et fait peser des coûts considérables sur l'initiative privée.

Dans l'ensemble, le souci de rendre l'économie plus forte, plus juste et plus saine devrait être le principe directeur des réformes, en particulier dans ces temps difficiles. L'OCDE est prête à être le partenaire du gouvernement français pour faire admettre la nécessité de réformes permettant de stimuler la croissance.

Références

- Ahrend, R., J. Arnold et F. Murtin (2009), « Prudential regulation and competition in financial markets », Document de travail du Département des Affaires Économiques n° 735, OCDE, décembre, Paris.
- Arnold, J. (2008), « Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries », *Document de travail du Département des Affaires Économiques* n° 643, OCDE, octobre, Paris.
- Arnold, J., G. Nicoletti et S. Scarpetta (2008), « Regulation, allocative efficiency and productivity in OECD countries: industry and firm-level evidence », *Document de travail n° 616 du Département des affaires économiques*, OCDE, Paris.
- Audit de modernisation (2007), *Rapport sur les aides publiques aux entreprises*, La Documentation française, Paris.
- Banque mondiale (2010), *Worldwide Governance Indicators*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
- Behaghel, L., B. Crépon, J. Guitard et M. Gurgand (2008), « Évaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme *Cap vers l'entreprise* », *Rapport intermédiaire*, juin.
- Camdessus, M. (2004), *Le sursaut – Vers une nouvelle croissance pour la France*, La Documentation française, Paris.
- CLCF (2008), *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française* (Commission Attali), Paris, accessible à : www.liberationdelacroissance.fr/
- COR (2010a), *Septième Rapport* : « Annuités, points ou comptes notionnels ? », Conseil d'orientation des Retraites, Paris.
- COR (2010b), *Huitième Rapport* : « Perspectives actualisées à moyen et long terme », Conseil d'orientation des Retraites, Paris.
- Cour des comptes (2007), *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, La Documentation française, Paris.
- Delpla, J. et C. Wyplosz (2007), « La fin des privilèges, payer pour réformer », Paris.
- Devereux, M., B. Lockwood et M. Redoano (2008), « Do countries compete over corporate tax rates? », *Journal of Public Economics*, Vol. 92, juin.
- FMI (2009), *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, Washington, D.C.
- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel et C. André (2007), « What promotes fiscal consolidation? OECD country experiences », *Document de travail n° 553 du Département des affaires économiques*, OCDE, mai, Paris.

- Haugh, D., P. Ollivaud et D. Turner (2009), « What drives sovereign risk premiums? An analysis of recent evidence from the Euro Area », *Document de travail n° 718 du Département des affaires économiques*, OCDE, Paris.
- Helpman, E. (2004), *The Mystery of Economic Growth*, Cambridge, Mass.
- IEMS (2009), Présentation de Alberto Holly à l'Institut d'économie et management de la santé (IEMS), Université de Lausanne ; accessible à : http://www.touteconomie.org/jeco/46_247.pdf
- Joumard, I., C. André et C. Nicq (2010), « Health Care Systems: Efficiency and Institutions », *Document de travail du Département des affaires économiques*, OCDE, Paris, à paraître.
- Levinson, Marc (2010), « Faulty Basel », *Foreign Affairs*, mai/juin.
- Martin, J. (2010), Comptes rendus de l'audition de M. Martin devant la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale du 17 février 2010 ; http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-soc/09-10/c0910029.asp#P2_43
- OCDE (2007a), Étude économique : France, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), « Le pari de la croissance – Contribution du Secrétariat de l'OCDE aux travaux de la Commission Attali », Paris.
- OCDE (2009a), Réformes économiques : Objectif croissance, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), La crise financière : Réforme et stratégies de sortie, OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), Les pensions dans les pays de l'OCDE 2009 : Panorama des systèmes de retraite, OCDE, Paris.
- OCDE (2009d), Making Reform Happen : Lessons from OECD Countries, OCDE, Paris, à paraître.
- OCDE (2009e), *Étude économique : France*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009f), Panorama des administrations publiques, OCDE, Paris.
- OCDE (2009g), Des emplois pour les jeunes : France, OCDE, Paris.
- OCDE (2010), Mieux légiférer en Europe : France, OCDE, Paris.
- Oliveira Martins J. et C. de la Maisonneuve (2006), « Les déterminants des dépenses publiques de santé et de soins de longue durée : une méthode de projection intégrée », *Revue économique*, n° 43, OCDE, Paris.
- Osborne, D. et T. Gabler (1992), *Reinventing Government*, Reading, Mass.
- Pébereau, M. (2006), « Rompre avec la facilité de la dette publique : pour des finances publiques au service de notre croissance et notre cohésion sociale », *Rapport de la Commission Pébereau*.
- Reinhart, C. et K. S. Rogoff (2010), « Growth in a Time of Debt », *NBER Working Paper n° 15639*, Cambridge, Mass.
- Scarpetta, S., A. Sonnet et T. Manfredi (2010), « Montée du chômage des jeunes dans la crise: comment éviter un impact négatif à long terme sur toute une génération ? », *Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations*, n° 106, Paris.
- Tompson, W. (2010), L'économie politique de la réforme : retraites, emplois et déréglementation dans dix pays de l'OCDE, OCDE, Paris.

Pour une croissance forte et soutenable

CONTRIBUTION DE L'OCDE À LA COMMISSION POUR LA LIBÉRATION DE LA CROISSANCE
FRANÇAISE (2010)