



**Études économiques
de l'OCDE**

FRANCE



Études économiques de l'OCDE

France

2007



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

Cette étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

Publié également en anglais

© OCDE 2007

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

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Les principaux enjeux de la politique économique française	21
La pauvreté et l'exclusion sociale, bien que plus faibles que dans la plupart des pays de l'OCDE, sont considérées comme des problèmes essentiels	29
Le système d'enseignement devrait utiliser ses ressources de manière plus efficiente, en vue de réduire les inégalités et de favoriser la croissance	32
Des progrès ont été réalisés sur le front du vieillissement démographique, mais des problèmes demeurent	37
La processus de décentralisation des fonctions assumées par l'État soulève des problèmes de responsabilisation et d'efficience	39
La protection de l'environnement est une priorité de l'action publique, mais elle pourrait être mise en œuvre à un meilleur rapport coût-efficacité.	41
Autres réformes structurelles	42
Notes	42
Annexe 1.A1. Progrès des réformes structurelles	43
Chapitre 2. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale	47
Ampleur et évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale	48
L'emploi, source principale d'inclusion sociale	54
Un système de protection sociale développé mais pas pleinement efficace	61
Accroître l'efficacité des politiques actives d'aide à l'insertion et d'accompagnement des chômeurs	67
Lutter contre la concentration spatiale de la pauvreté et les phénomènes d'hystérèse	71
Des politiques spécifiques pour les immigrés et les personnes issues de l'immigration.	76
Notes	79
Bibliographie	79
Annexe 2.A1. Le système de protection sociale français : les principaux dispositifs en direction des personnes défavorisées	82
Chapitre 3. Renforcer les incitations à une meilleure performance du système éducatif ..	87
Objectifs de la politique éducative et principales questions	89
Organisation et financement de l'éducation	90
Les résultats scolaires et leurs écarts	98
Éducation préscolaire et primaire	99

Formation des enseignants	100
Redoublement	101
Zones d'éducation prioritaire	103
Préserver et améliorer le niveau d'éducation et l'efficacité dans l'enseignement secondaire	106
Enseignement supérieur	108
Conclusions et recommandations	113
Notes	115
Bibliographie	119
Chapitre 4. Faire face au vieillissement démographique	121
La population vieillit, mais la fécondité s'est récemment redressée	123
Emploi	125
Vieillesse et finances publiques	134
Assurance retraite et dépendance privées, et taxation de l'épargne	138
Les réformes futures	139
Notes	142
Bibliographie	143
Chapitre 5. Faire face aux défis de la décentralisation	145
Le poids grandissant des finances publiques locales	146
Les principales caractéristiques du système des collectivités territoriales	147
Limiter les pressions sur les dépenses publiques	157
Responsabiliser les collectivités territoriales par les ressources tout en limitant les pressions sur les prélèvements obligatoires	161
Conclusion et résumé des recommandations	166
Notes	167
Bibliographie	168
Glossaire	169
Encadrés	
2.1. Mesures mises en place par les gouvernements pour accroître les gains financiers de l'emploi	59
2.2. Adaptabilité du « contrat unique » au cas français?	62
2.3. Principes d'un contrat unique d'insertion	69
2.4. Les principales aides au logement bénéficiant aux familles pauvres	74
2.5. Résumé des recommandations pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale	78
3.1. Le rendement de l'enseignement supérieur	109
3.2. Recommandations concernant l'éducation	114
3.2. Recommandations concernant l'éducation (suite)	115
4.1. Données récentes concernant les salaires et la productivité des travailleurs âgés	129
4.2. Les effets pervers de la transparence comptable (?)	140
4.3. Principales recommandations concernant le vieillissement démographique	142
5.1. Les formes de coopération entre communes	150
5.2. Les transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales	153
5.3. Décentralisation et emploi public	158

5.4.	La taxe professionnelle.	163
5.5.	Résumé des recommandations pour faire face aux défis de la décentralisation . .	166

Tableaux

1.1.	Projections à court terme.	23
1.2.	Ventilation de la demande finale entre offre intérieure et offre étrangère	24
2.1.	Risque de pauvreté monétaire des immigrés	54
2.2.	Répartition des personnes pauvres selon leur activité	55
2.3.	Composition des actifs pauvres selon le statut d'emploi dominant dans l'année 55	
2.4.	Principaux dispositifs du système de protection sociale selon deux caractéristiques : la mise sous conditions de ressource et la mise sous condition de recherche ou d'exercice d'un emploi	63
2.A1.1.	Montant des minima sociaux et répartition des bénéficiaires.	85
3.1.	Niveau du diplôme d'études secondaires obtenu, en fonction de divers critères. .	92
3.2.	Diplômes de l'enseignement supérieur	94
3.3.	Répartition des étudiants par type d'établissement 2005/06	95
3.4.	Dépenses d'éducation par niveau d'enseignement et échelon d'administration. .	96
3.5.	Avantage salarial par rapport à un travailleur non diplômé, 2004	109
4.1.	Impact des réformes de 1993 et 2003 sur l'âge moyen de la retraite	132
4.2.	Impact des réformes de 1993 et 2003 sur les taux d'activité entre 60 et 64 ans. . . .	132
4.3.	Estimations de l'impact du vieillissement sur les dépenses publiques	136
5.1.	Collectivités territoriales : « Qui fait quoi ? »	151
5.2.	Décomposition de la variance des ressources des communes au niveau des régions et des départements	155

Graphiques

1.1.	Évolution du produit intérieur brut relatif par habitant, de 1970 à 2008	24
1.2.	Évolutions et performances à l'exportation	25
1.3.	Déficit et dette des administrations publiques.	26
1.4.	Évolution des taux de chômage et d'emploi	28
1.5.	Taux de pauvreté et inégalités	30
1.6.	Résultats scolaires et équité, en 2003.	34
1.7.	Niveau de formation par groupe d'âge	36
1.8.	Taux d'emploi des groupes d'âge 55-59 ans et 60-64 ans	37
2.1.	Évolution du taux de risque de pauvreté monétaire	49
2.2.	Risque de pauvreté monétaire et persistance dans les pays de l'OCDE	49
2.3.	Évolution du chômage de longue durée.	51
2.4.	Évolution du nombre de bénéficiaires des principaux minima sociaux.	51
2.5.	Taux de risque de pauvreté monétaire selon certains critères	53
2.6.	Coût minimum du travail dans les pays de l'OCDE	56
2.7.	Taux marginaux d'imposition dans les pays de l'OCDE	57
2.8.	Taux marginal d'imposition effectif en France	58
2.9.	Prime pour l'emploi et revenus d'activité	59
2.10.	Dépenses sociales brutes et nettes.	63
2.11.	Réduction du taux de pauvreté et des inégalités par les dépenses sociales . . .	64
2.12.	Intensité de la pauvreté	65
2.13.	Nature des dépenses publiques sociales	66
3.1.	Niveaux d'enseignement scolaire en France	90

3.2.	Dépenses annuelles d'éducation	97
3.3.	Dépenses consacrées à l'enseignement tertiaire	98
3.4.	Comparaison de la performance des élèves à l'âge de 15 ans	99
3.5.	Nombre d'heures d'instruction et d'enseignement	103
3.6.	Caractéristiques des enseignants de l'éducation prioritaire	105
3.7.	Estimations des taux internes de rendement de l'enseignement supérieur ...	109
4.1.	Part de la population dépendante, 1950-2050	123
4.2.	Taux de dépendance démographique, 2000-50	124
4.3.	L'incertitude des prévisions pour la population et pour les taux de dépendance ..	125
4.4.	Évolution des taux d'emploi	126
4.5.	Dispositifs de préretraite, 1981-2005	127
4.6.	Taux de participation à la formation des adultes en fonction des caractéristiques socio-économiques	131
5.1.	Évolution des dépenses et recettes des collectivités territoriales et de l'État ..	147
5.2.	Ratios de décentralisation dans les pays de l'OCDE.	148
5.3.	Disparité de PIB par habitant par régions	154
5.4.	Impact des transferts de compétences sur les dépenses des collectivités territoriales.	157
5.5.	Les ressources des collectivités territoriales.	162

Ce livre contient des...



StatLinks 

**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*.
Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre
navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet,
il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

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

La situation économique et les politiques de la France ont été évaluées par le Comité le 9 mai 2007. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 29 mai 2007.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Paul O'Brien et Stéphanie Jamet sous la direction de Peter Jarrett.

L'Étude précédente de la France a été publiée en juin 2005.

STATISTIQUES DE BASE DE LA FRANCE

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²), 2002	632.8	Villes principales (milliers d'habitants), 2005	
Superficie agricole utilisée hors DOM (milliers de km ²), 2002	302.8	Paris	2 154
		Marseille	821
		Lyon	466

LA POPULATION (2005)

Population (milliers)	62 818	Population active totale hors DOM (milliers)	27 559
Densité au km ²	99	Emploi en pourcentage :	
Accroissement annuel moyen (milliers) 1990-2005	310	Agriculture	3.6
		Industrie et construction	20.5
		Services	75.9

LA PRODUCTION (2005)

Produit intérieur brut aux prix du marché (milliards d'euros)	1 708	Valeur ajoutée brute par activité aux prix de base (pour cent) :	
Produit intérieur brut par habitant (euros)	28 050	Agriculture	2.5
Formation brute de capital fixe, en pourcentage du PIB (aux prix courants)	19.7	Industrie	17.9
		Construction	5.0
		Services (excl. SIFIM)	76.6

ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (2006)

Concepts SEC95, en pourcentage du PIB :	
Dépenses totales	53.2
Recettes totales	50.0
Formation brute de capital fixe	3.3

LE COMMERCE EXTÉRIEUR (2005)

Exportations de biens et services (% du PIB)	26.0	Importations de biens et services (% du PIB)	27.0
Principaux produits exportés en pourcentage des exportations totales (CTCI) :		Principaux produits importés en pourcentage des importations totales (CTCI) :	
Produits alimentaires, boissons et tabac (0 + 1)	10.4	Produits alimentaires, boissons et tabac (0 + 1)	7.4
Produits chimiques (5)	15.9	Produits chimiques (5)	13.3
Produits manufacturés (6 + 8 + 9)	25.8	Produits manufacturés (6 + 8 + 9)	27.5
Machines et matériel de transport (7)	41.6	Machines et matériel de transport (7)	35.7

LA MONNAIE

Unité monétaire : l'euro		
	Unité monétaire par \$EU	
	Année 2006	0.796
	Avril 2007	0.740

Résumé

Si depuis le ralentissement de 2001-03 la croissance économique en France a évolué comme dans l'ensemble de la zone euro, elle souffre d'une faible compétitivité. L'emploi augmente et le déficit budgétaire est en baisse, mais la persistance du chômage à un niveau élevé et un taux d'activité bas sont le reflet de problèmes structurels sous-jacents qu'il faut continuer à affronter. Une augmentation renforcée de l'emploi aurait un effet bénéfique sur la pauvreté et l'exclusion sociale, ainsi que sur les finances publiques. L'un des objectifs clé est d'améliorer l'utilisation de l'ensemble des ressources, en particulier dans le secteur public, pour s'attaquer d'une façon plus efficace aux problèmes sociaux et atteindre une meilleure soutenabilité des finances publiques à long terme. Cette Étude examine certains thèmes essentiels qui devraient être prioritaires dans l'action réformatrice du nouveau gouvernement.

- Le système de protection sociale parvient assez bien à préserver de la pauvreté la plupart des individus, mais il est moins efficace lorsqu'il s'agit d'éviter l'exclusion sociale en facilitant l'intégration sur le marché du travail. Pour atteindre cet objectif, les politiques et l'action des organismes concernés doivent être mieux coordonnées.
- Le système éducatif produit de très bons diplômés dans un grand nombre de domaines, mais il n'est pas suffisamment axé sur le marché du travail. Les résultats ne sont pas à la hauteur des ambitions d'équité du système éducatif.
- Le problème du vieillissement n'a été que partiellement traité. Davantage d'attention doit être accordée à la fois à la participation des seniors au marché du travail et au financement des pensions de retraite et des dépenses de santé et de dépendance.
- La décentralisation a profondément modifié l'élaboration et la mise en œuvre d'un certain nombre de politiques. Mais le transfert de compétences à un niveau plus local n'a pas toujours amélioré l'efficacité et a parfois conduit à une certaine déresponsabilisation.

S'attaquer à la pauvreté et à l'exclusion sociale est un enjeu particulièrement important pour les responsables politiques français

Un certain dualisme du marché du travail où cohabitent des salariés très protégés (les « insiders ») et des chômeurs ou travailleurs en situation précaire (les « outsiders ») est susceptible de favoriser l'exclusion. Les politiques spécifiques actuelles réduisent la pauvreté de façon relativement efficace mais doivent être davantage orientées vers l'emploi. De meilleurs résultats pourraient être atteints avec des ressources limitées si les hausses du SMIC étaient plus faibles. L'augmentation, combinée à un meilleur ciblage, des prestations liées à l'exercice d'un emploi pourrait contribuer à réduire davantage la pauvreté.

Le système éducatif s'efforce de promouvoir l'équité et la croissance, mais avec des résultats mitigés

L'école maternelle et l'enseignement primaire atteignent l'objectif d'équité et donnent de bons résultats en moyenne, mais, dans la suite du parcours scolaire, la performance du système éducatif peut être améliorée. Il faut des incitations plus fortes à la bonne performance à tous les niveaux. Une autonomie renforcée des établissements scolaires et universitaires pourrait être un moyen d'y parvenir. À l'université, des droits de scolarité plus élevés et une sélection à l'entrée permettraient d'accroître l'efficacité.

Il ne faut pas relâcher les efforts engagés pour affronter le défi du vieillissement démographique

L'amélioration passée du financement des retraites n'enlève en rien la nécessité de nouvelles réformes pour éviter une hausse régulière des taux de cotisation que requiert le financement des charges futures des régimes publics de retraite. De plus, la santé et la dépendance font peser des risques à long terme sur les finances publiques. Des taux d'activité plus élevés à tout âge seraient utiles, particulièrement pour les travailleurs âgés qui ont tendance actuellement à cesser leur activité avant 60 ans.

Les gains d'efficacité attendus de la décentralisation des services publics n'ont pas encore été pleinement atteints

Après une vaste décentralisation, il a été difficile pour l'État de se désengager totalement. Les réformes sont difficiles dans ce domaine en raison du nombre de niveaux d'administration et du chevauchement des compétences. Une période de consolidation consacrée à la clarification des responsabilités et à l'amélioration des incitations financières à la recherche d'un meilleur rapport efficacité/coût est nécessaire.

Évaluation et recommandations

Malgré la baisse du chômage, le sentiment d'insécurité économique est assez répandu

Les Français attendent beaucoup de leur économie. Dans de nombreux domaines, elle répond à ces attentes, en leur assurant un niveau de vie globalement élevé pour une durée du travail relativement faible. Depuis quelque temps, la production augmente, le chômage recule et les finances publiques s'améliorent. Néanmoins, ces progrès mettent un certain temps avant d'être pris en compte par l'opinion. La pauvreté n'est pas plus répandue en France que dans la plupart des pays européens avancés, contrairement à ce que l'opinion publique a tendance à croire. Un élément contribue au sentiment de pessimisme et d'insécurité : le niveau obstinément élevé du chômage, qui se traduit souvent par un phénomène d'exclusion sociale, auquel le système éducatif s'efforce de remédier. Le vieillissement démographique, qui est prévu depuis longtemps mais dont les conséquences ne sont pas encore pleinement prises en compte, aura bientôt un impact tangible sur l'évolution de la population active et sur les finances publiques. Cette *Étude* est essentiellement consacrée à ces questions, évoquées pour la plupart dans *Objectif croissance 2007* et auxquelles le nouveau gouvernement devra s'attaquer. Moins d'attention est prêtée aux tendances économiques de court terme, qui doivent être néanmoins suivies de près. Dans ce contexte, une révolution tranquille s'est opérée dans l'organisation des finances publiques consistant à déléguer plusieurs fonctions importantes – notamment pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale – aux collectivités territoriales. Les conséquences et les problèmes qui ont trait à ce phénomène moins connu sont également étudiés dans cette *Étude*, surtout sous l'angle de son interaction étroite avec l'efficacité des interventions de l'État dans les domaines de la politique sociale et de la politique de l'emploi.

La faible utilisation de la main-d'œuvre est à l'origine d'un grand nombre des problèmes

L'emploi est le moyen principal de lutter non seulement contre la pauvreté, mais aussi contre le sentiment d'exclusion, car, plus qu'un revenu, il intègre l'individu dans la société en lui permettant également d'acquérir une expérience et des compétences. Faire en sorte que davantage de personnes aient un emploi, et donc contribuent à la croissance et payent des cotisations sociales et l'impôt sur le revenu, augmenterait les financements disponibles pour les dépenses de retraite, de santé et de dépendance et concourrait en outre à la soutenabilité budgétaire de long terme, qui est loin d'être assurée. La faible utilisation de la main-d'œuvre peut indéniablement être en partie imputée au système éducatif, surtout dans le cas des

jeunes, mais la relation n'est pas à sens unique : la capacité de celui-ci à motiver les jeunes serait stimulée par un meilleur fonctionnement du marché du travail.

Il faut poursuivre les réformes structurelles

La France a réalisé ces dernières années plusieurs réformes importantes ayant une incidence sur ses finances publiques, mais les autorités se doivent de rester vigilantes et de nouvelles mesures seront nécessaires. La réforme des retraites de 2003, qui a allongé la durée de cotisation et aligné le régime des fonctionnaires sur le régime du secteur privé, de même que la réforme de 2004 de l'assurance maladie, visant à responsabiliser davantage les professionnels de la santé et les patients, ont toutes deux amélioré les perspectives budgétaires. Les efforts déployés pour moderniser les finances de l'État, avec la pleine mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, vont également dans la bonne direction. Des efforts ont également été effectués sur le marché du travail. On peut citer notamment les assouplissements sur la réglementation du temps de travail intervenus en 2003 et 2005, qui facilitent le recours aux heures supplémentaires, et la réforme en cours du service public de l'emploi, dont il faudra suivre les résultats. Mais les progrès n'ont pas été aussi prononcés dans le cas de la réforme de la protection de l'emploi. La réglementation des contrats de travail a été assouplie pour les petites entreprises avec l'introduction du « contrat nouvelles embauches », mais cette possibilité n'est offerte qu'aux entreprises qui emploient moins de 20 salariés. Une proposition similaire pour toute entreprise recrutant un jeune a été abandonnée après un large mouvement de protestation *alors qu'il demeure nécessaire de réformer les institutions et les pratiques rigides du marché du travail*. Faire face aux ajustements économiques par des mesures destinées à isoler l'économie française ou à préserver certains emplois ou certaines activités est non seulement coûteux, mais, en définitive, généralement inefficace. La Stratégie de l'emploi de l'OCDE montre qu'il faudrait protéger les personnes plutôt que les emplois existants, et promouvoir les possibilités d'emploi. De même, les politiques de relance de l'économie par la demande ne sauraient pallier les problèmes profonds au niveau de l'offre, outre qu'elles dégraderaient les finances publiques. L'*Étude économique* de l'OCDE de 2005 a consacré un chapitre au marché du travail dont les recommandations restent tout à fait pertinentes.

Un salaire minimum trop élevé a des effets contreproductifs dans la lutte contre la pauvreté

Le salaire minimum en France, le SMIC, rapporté au salaire médian, est le plus élevé des pays de l'OCDE. Le SMIC est souvent considéré comme un moyen pour lutter contre la pauvreté des ménages, alors que ce n'est pas un bon instrument pour atteindre cet objectif. Il a fini par être considéré comme une *norme* salariale et non pas comme un salaire de début de carrière, ce qu'il est dans d'autres pays. Du fait des fortes hausses passées, le SMIC a augmenté plus vite que la productivité des personnes peu qualifiées. Pour augmenter l'emploi peu qualifié, le SMIC devrait croître à un rythme beaucoup plus faible dans les prochaines années, au minimum en évitant les « coups de pouce ». *Il faut en effet s'assurer que sur longue période le SMIC ne croisse pas plus vite que la productivité des personnes peu qualifiées*. Cela permettrait d'obtenir une distribution moins resserrée des salaires au-dessus du SMIC, et donc de rétablir les perspectives de hausses de revenu. Une évolution plus raisonnée du SMIC pourrait reposer davantage sur l'expertise et la concertation comme cela se fait dans certains pays (par exemple la Low Pay

Commission au Royaume-Uni). Les allègements importants de cotisations sociales employeurs sur les salaires proches du SMIC ont été bénéfiques à l'emploi peu qualifié qu'ils ont permis d'augmenter dans les années 90 puis de préserver en évitant une hausse du coût du travail peu qualifié lors de la mise en place des 35 heures. *Pour lutter contre la pauvreté, il existe une meilleure solution que des hausses du SMIC combinées à de nouveaux allègements. Elle consiste à utiliser la prime pour l'emploi, crédit d'impôt lié à l'exercice d'une activité, et la concentrer plus directement sur les familles pauvres.* Dans la mise au point d'une combinaison plus efficace de ces instruments, il faudrait veiller à maintenir les taux marginaux effectifs d'imposition à un niveau aussi modéré que possible autour des niveaux de revenu où les prestations sont progressivement supprimées.

Il faut s'attaquer au clivage « insiders/outsiders » sur le marché du travail

Les gouvernements se sont efforcés de protéger les travailleurs qui ont un emploi par des réglementations qui rendent compliqué et coûteux le licenciement d'un salarié titulaire d'un contrat à durée indéterminée (le CDI); ce coût tient notamment à l'incertitude qui entoure les décisions judiciaires *a posteriori* concernant les procédures de licenciement. Les entreprises y ont réagi en partie en utilisant les contrats à durée déterminée, les CDD, afin de faciliter leurs ajustements aux chocs et aux changements structurels. Il en résulte un dualisme entre, d'une part, les titulaires d'un CDI, et, d'autre part, certaines catégories de salariés restant durablement dans des emplois précaires et les chômeurs. De ce fait, il est parfois difficile d'obtenir un CDI, ce qui est de nature à accentuer la pauvreté et, sans aucun doute, à amplifier le sentiment de précarité, car le risque est grand de se trouver piégé dans la catégorie des « outsiders ». Ce sentiment de précarité n'épargne pas les « insiders », qui peuvent craindre de perdre la sécurité de l'emploi même s'ils en bénéficient. Limiter le dualisme et faciliter les transitions sur le marché du travail pourraient aider les travailleurs à rester plus durablement en emploi, quand bien même certains devraient changer assez fréquemment d'emploi. *Il faut donc revoir la législation sur la protection de l'emploi. L'une des possibilités serait d'introduire un contrat unique qui assure une protection augmentant progressivement en fonction de l'ancienneté dans l'entreprise, qui maintienne le contrôle judiciaire sur le caractère non abusif du licenciement (comme dans le cas de discrimination), tout en laissant pour le reste l'employeur seul juge de la pertinence économique de la décision de se séparer d'un ou de plusieurs salariés.* Mais la solution du « contrat unique » pourrait aboutir à moins de flexibilité qu'actuellement si les incertitudes qui pèsent sur le caractère plus ou moins détaillé des interprétations par le juge demeurent. À défaut d'une réforme complète de ce type, *il faut envisager d'autres moyens d'assouplir la réglementation du CDI, par exemple en élargissant la définition du licenciement économique, en simplifiant les procédures de licenciement et en allégeant les obligations de reclassement imposées aux entreprises.* Tout nouveau dispositif n'est utile que s'il fournit aux employeurs autant de flexibilité au début du contrat que les possibilités actuelles.

Il faut veiller à augmenter le taux d'emploi des seniors

Le faible taux d'emploi au-delà de 55 ans tient en partie à une attitude erronée vis-à-vis du marché du travail. Durant deux décennies, les travailleurs ont été encouragés à prendre une retraite précoce en considérant, à tort, que cela pourrait favoriser l'emploi des jeunes et les

employeurs ont également intériorisé ce raisonnement. Ces mesures sont en voie de suppression, mais de nombreux dispositifs demeurent en vigueur dans ce domaine, notamment la dispense d'obligation de recherche d'un emploi pour les chômeurs indemnisés de plus de 57 ans. Il est difficile de modifier de telles mentalités : lors de la préparation de la loi de financement de la sécurité sociale 2007, les discussions visant à abroger l'exonération fiscale des indemnités versées par l'employeur lorsqu'un salarié de plus de 60 ans est mis à la retraite d'office (le plus souvent, il s'agit de retraites volontaires délibérément qualifiées d'obligatoires) n'ont pas abouti et cette exonération a été *de facto* étendue de façon transitoire à toutes les indemnités de départ à la retraite. *Il faudrait abroger les dispositifs qui incitent à une retraite anticipée, et donc mettre fin à la dispense de recherche d'emploi et à l'exonération fiscale des indemnités de départ à la retraite.* En dehors du problème des mécanismes d'incitation, la difficulté d'employer des travailleurs âgés pourrait théoriquement s'expliquer par un décrochage de leur productivité par rapport à leur rémunération, même si ce point n'est pas prouvé empiriquement. Par ailleurs, les entreprises sont sans doute tentées d'« acheter » la paix sociale en licenciant en période de difficultés les travailleurs plus âgés. La formation tout au long de la vie est un moyen d'améliorer l'emploi des seniors, sans être suffisante. Les mesures prises notamment dans le cadre du Plan National d'Action Concertée pour l'Emploi des Seniors, comme la suppression de la contribution due par les entreprises licenciant des travailleurs de plus de 50 ans, l'augmentation de la surcote, la mise en place du droit individuel à la formation, et une vaste campagne d'information visant à modifier les mentalités vont dans la bonne direction, même si les effets du nouveau CDD senior sont encore incertains. Mais il faut aussi s'assurer que les salaires reflètent la productivité des seniors.

Pour réduire la persistance de la pauvreté, les politiques d'accompagnement vers l'emploi des exclus et des sans emplois devraient être plus efficaces

La pauvreté est d'autant plus pénalisante qu'elle persiste dans le temps. Les chômeurs ont droit à l'assurance chômage s'ils ont cotisé assez longtemps, ou à une autre forme de revenu. Il existe des transferts sociaux, dont neuf minima sociaux destinés aux plus démunis, le principal étant le revenu minimum d'insertion (RMI). Les prestations et les obligations sont très variables d'un dispositif à l'autre. Il est important *d'harmoniser les droits et obligations des personnes sans emploi potentiellement actives, de mettre en place un système commun d'aide au retour à l'emploi, d'instaurer une obligation de recherche d'emploi et de cibler ces actions sur les personnes qui en ont le plus besoin et non pas en fonction de la prestation particulière dont elles bénéficient.* Cette harmonisation exige un système dans lequel une seule institution serait chargée de tous les dispositifs, ce qui serait plus facile si l'organisme responsable des services de placement des chômeurs, l'ANPE, était mieux coordonné et à terme fusionné avec celui de l'assurance chômage, l'UNEDIC.

Les politiques pour faire face à la dimension géographique de la pauvreté devraient mieux prendre en compte les besoins des individus

La concentration géographique de la pauvreté contribue à sa persistance, car les personnes vivant dans des zones où la pauvreté prédomine n'ont pas accès aux réseaux sociaux qui pourraient faciliter leur insertion économique. Ce problème est d'autant plus complexe que

la population d'origine immigrée est surreprésentée dans ces zones. Les mesures en place, dites de « zonage », consistent à concentrer les ressources sur ces zones sans cibler des groupes particuliers de la population. L'exemple le plus développé concerne l'éducation. Le ciblage de moyens éducatifs supplémentaires aux zones d'éducation prioritaire (les ZEP), a eu des effets positifs, mais ne s'est pas révélé bénéfique sur le plan des incitations. Les ZEP sont en effet stigmatisées. Les personnes qui réussissent et celles qui en ont la possibilité évitent d'y vivre. Les établissements scolaires ainsi classés sont dotés d'enseignants qui ont moins d'expérience et qui ne peuvent choisir leur poste. *Il faudrait donc qu'une plus forte proportion des ressources soit affectée en fonction des besoins des établissements scolaires plutôt qu'en fonction de leur localisation.* Les établissements « ambition réussite » peuvent être considérés comme un premier pas dans cette direction. *De plus, les modalités de rémunération et les autres incitations des enseignants optant pour ces établissements devraient être mieux conçues. Cette optique pourrait être généralisée aux autres interventions, en axant plus directement les aides sur l'individu.* Dans le cadre de cette démarche générale, il y aura bien entendu des cas où les mesures radicales et purement géographiques seront les plus appropriées.

Le logement est également au cœur de ces problèmes, à la fois parce qu'il est le reflet de la pauvreté et parce qu'il peut contribuer à l'exclusion. L'attribution des logements à loyers modérés du secteur public obéit à un souci de mixité sociale, précisément pour atténuer la concentration géographique de la pauvreté. Mais, même si la politique de relier les loyers aux ressources était telle que seules les personnes qui en ont le plus besoin bénéficient d'aides financières, il n'est pas certain que la politique du logement social à elle seule permette de mettre fin au problème des SDF, sans parler du mal logement. À budget constant, le renforcement des allocations versées directement aux individus pour leur logement (qui représentent aujourd'hui environ 0.8 point de PIB) serait plus efficace. Mais si l'offre de logements est partiellement inélastique à court terme, une telle aide aura inévitablement l'effet, en général impopulaire, de bénéficier également aux propriétaires, à un degré qui pourra être excessif. Pour accroître l'élasticité de l'offre, il faudrait peut-être aussi revoir la réglementation concernant la sécurité des baux locatifs; par exemple, les dispositions qui rendent difficile la résiliation d'un bail pour non-paiement du loyer ont sans aucun doute pour conséquence de réduire l'offre globale pour les locataires à bas revenu. *La réglementation des loyers ne doit pas être telle qu'elle diminue l'offre de logements privés. Les efforts d'accompagnement des familles pauvres et le développement de mesures de nature à accroître l'offre qui présentent le meilleur rapport coût-efficacité doivent être poursuivis.*

Le système éducatif joue un rôle primordial et difficile dans la lutte contre la pauvreté et dans l'amélioration de la croissance potentielle

Le système éducatif est déterminant pour la formation du capital humain, la croissance potentielle à long terme et le niveau de vie moyen. Il vise également à réduire les inégalités, mais cette tâche est très difficile car l'influence des parents se fait sentir à chaque stade du développement de l'enfant. L'éducation préscolaire pour tous les enfants, qui en théorie réduit une forte proportion des inégalités, est très développée en France, où tous les enfants sont scolarisés en maternelle dans l'enseignement public à trois ans, et, de fait, elle a des effets manifestement bénéfiques sur le plan de l'équité jusqu'à l'entrée dans le secondaire. Les inégalités entre élèves paraissent plus marquées dans le secondaire, avec une dimension géographique très sensible.

De meilleurs indicateurs de performance doivent jouer un rôle plus direct dans la recherche d'amélioration par les enseignants, les chefs d'établissement et les établissements

Les dépenses éducatives par élève au niveau secondaire sont élevées par rapport à d'autres pays de l'OCDE. Selon les études récentes de l'OCDE, le système éducatif français ne souffre pas de carences majeures, mais un certain nombre de pays obtiennent de meilleurs résultats avec des ressources comparables. Pour améliorer les résultats, il faut tout d'abord pouvoir les mesurer correctement. Il existe déjà en France des indicateurs de « valeur ajoutée », qui sont rendus publics pour les lycées, mais il faudrait les améliorer et les étendre aux collèges. Lorsque ces indicateurs seront en place, il sera difficile pour les établissements scolaires de ne pas réagir aux signes de mauvais résultats.

L'une des caractéristiques traditionnelles du système français est le manque d'autonomie des chefs d'établissement. Ils n'interviennent guère dans le recrutement des enseignants ou dans leur rémunération, et les programmes sont établis dans le détail au niveau national. *Pour améliorer les résultats dans l'enseignement secondaire, il faudrait soit que l'inspection nationale réagisse davantage lorsque la performance d'un établissement est insuffisante, soit que les chefs d'établissement aient plus d'autonomie et soient responsables des solutions à mettre en œuvre, dans le cadre de normes nationales claires de résultats des élèves.* Il est difficile de savoir quelle démarche est préférable, mais l'étude PISA de l'OCDE semble montrer que les systèmes où l'autonomie est la plus développée donnent les meilleurs résultats. Certaines réformes et expériences accordent d'ores et déjà plus d'autonomie aux établissements scolaires; *il faudrait poursuivre l'application de ces dispositifs tout en évaluant leur efficacité.*

Le rôle du choix parental et de la carte scolaire dans l'amélioration des performances des établissements est controversé

La concurrence entre établissements joue un rôle insignifiant. En principe, suivant la règle de l'égalité, l'élève est affecté à un établissement en fonction d'un critère géographique; c'est le système de la carte scolaire. Dans la pratique, une faible proportion de parents bien informés parvient à échapper aux contraintes de cette sectorisation et certains lycées ont réussi à mettre en place une sélection plus ou moins explicite pour les élèves les plus doués. De plus, étant donné la concentration géographique de la pauvreté et de l'exclusion (voir ci-dessus), certains établissements ont une très forte proportion d'élèves difficiles et la mixité sociale qu'est censée réaliser la carte scolaire reste limitée. Ces deux phénomènes nuisent à l'équité et des voix se sont fait entendre pour assouplir la carte scolaire et (ce qui n'est pas nécessairement la même chose) le choix de l'établissement. Le libre choix de l'établissement risquerait d'aggraver le problème de la ségrégation du fait de l'avantage dont disposent les familles aisées bien informées, et de conduire à un écrémage de la part des établissements scolaires. Pour éviter ces phénomènes, des réformes profondes seraient nécessaires pour garantir que les ressources allouées aux établissements publics d'éducation s'ajustent aux choix des familles. À défaut de telles réformes, la carte scolaire devrait être maintenue.

Dans tous les cas, il faut rendre plus réactif le système actuel, où les grandes décisions sont essentiellement prises par les administrations régionales de l'éducation et inciter les établissements dont les performances sont médiocres à s'améliorer. Il est pourtant peu probable que la sanction ultime pratiquée dans certains pays de fermer les établissements où les résultats demeurent durablement très insuffisants en dépit des efforts importants pour améliorer la situation soit acceptable en France.

L'enseignement supérieur souffre du paradoxe d'une absence de sélection à l'entrée à l'université qui ne sert que très mal l'objectif d'équité

La réussite au baccalauréat, l'examen de fin d'études secondaires, permet à l'élève de s'inscrire à l'université dans la filière de son choix (l'accès n'étant toutefois automatique que pour l'université de l'académie de résidence du futur étudiant). L'absence de sélection à l'entrée (sauf dans certains cas très particuliers) et la quasi-gratuité de l'enseignement expliquent une série de dysfonctionnements. Les meilleurs élèves cherchent à sortir du lot en optant pour une voie qui comporte de la sélection, celle des classes préparatoires, puis des grandes écoles. D'autres choisissent une filière sélective plus courte à vocation professionnelle, comme celle des Instituts universitaires de technologie (IUT), en rejoignant ensuite le cursus universitaire traditionnel, ce qui leur permet d'éviter les deux premières années d'université. Les diplômés de ces filières courtes sont très bien placés sur le marché du travail, grâce aux liens qui se sont établis entre les IUT et les entreprises. L'IUT était au départ destiné aux élèves moins aptes à suivre un enseignement universitaire plus long et plus théorique, mais le manque de place dans les IUT, où les études sont plus coûteuses, fait qu'un grand nombre de ces élèves se retrouvent malgré tout à l'université. Mal informés, ils s'inscrivent dans une forte proportion à des cours qui offrent peu de perspectives de carrière, en courant le risque de devoir abandonner leurs études et d'être alors pénalisés sur le marché du travail. Les universités mettent actuellement en place des dispositifs d'information sur les perspectives de carrière dans les différentes disciplines et elles s'efforceront de conseiller l'étudiant sur la compatibilité de son choix avec le type de baccalauréat qu'il a passé et les notes qu'il a obtenues. Les informations de ce type sont nécessaires et utiles, mais elles ne suffiront pas à améliorer sensiblement la répartition des étudiants entre les différents cours en fonction de leurs aptitudes. Puisque l'enseignement supérieur est déjà implicitement sélectif à de nombreux égards, *il faudrait mettre en place une sélection explicite pour l'entrée à l'université. L'inscription à des cours universitaires dispensés gratuitement ne devrait pas être autorisée si l'université considère que la probabilité de réussite est très faible.*

L'enseignement supérieur manque en outre de ressources et celles-ci sont mal réparties

La dépense par étudiant dans l'enseignement supérieur est faible par rapport à celle des autres pays de l'OCDE et les frais de scolarité sont fortement inférieurs au coût des services fournis. Le rythme d'achèvement est lent et le taux d'abandon élevé. Cette situation est une source d'inéquité : en effet, les étudiants qui bénéficient le plus du système sont ceux qui accomplissent les études les plus avancées et qui seront le mieux armés sur le marché

du travail; or, très souvent, leurs parents ont les plus hauts revenus. De plus, il sera difficile d'accroître la contribution des fonds publics aux ressources, compte tenu des pressions prévisibles qui s'exerceront sur le budget. Toutefois, des droits de scolarité plus élevés pourraient permettre d'améliorer la qualité de l'enseignement supérieur. *Il faudrait augmenter les droits de scolarité progressivement, mais nettement, en les fixant à un niveau proportionnel bien qu'inférieur au coût des cours. L'équité dans l'accès à l'éducation supérieure pourrait être assurée grâce à un système de prêts remboursables en fonction du revenu futur, auquel viendraient s'ajouter le cas échéant des bourses.* Si les universités avaient de plus larges responsabilités et plus d'autonomie, comme le recommande la Cour des comptes, la concurrence pour attirer les étudiants s'en trouverait stimulée et les universités seraient incitées à utiliser plus efficacement ces ressources plus abondantes.

La réforme des retraites doit être poursuivie pour faire face aux pressions qui s'exerceront sur les dépenses publiques du fait du vieillissement démographique

Les dépenses publiques supplémentaires que la France devra financer à l'horizon de 2050 en raison de l'impact du vieillissement de la population sur les retraites, sur les soins de santé et sur les services liés à la dépendance sont estimées par les autorités à plus de 4 points de PIB, et ce sous des hypothèses relativement optimistes. Après les progrès qui ont été accomplis avec la réforme des retraites de 2003, il est maintenant indispensable d'accroître l'emploi des seniors et de persévérer en 2008 dans cet effort de réduction des coûts *en préservant l'indexation de la durée de cotisation sur l'espérance de vie comme prévu par la loi de 2003.* Cette solution, et/ou une diminution du taux de remplacement, est préférable à un relèvement des cotisations; les impôts et cotisations sociales sont déjà trop lourds, ce qui nuit à la production et à l'emploi. L'équité et, dans une moindre mesure, les préoccupations budgétaires exigent *d'engager immédiatement un processus d'élimination progressive des privilèges des régimes spéciaux des salariés des entreprises actuellement ou anciennement publiques, épargnés jusqu'à présent par les réformes.*

Il faut suivre de près le coût et l'efficacité des soins de santé et des services de dépendance destinés aux personnes âgées

Le coût du vieillissement démographique au titre de la santé et de la dépendance est plus incertain que celui des retraites, parce qu'il dépend du progrès technologique, de l'évolution des prix des services et des traitements et de la proportion des dépenses prise en charge par les familles. De plus, il peut être difficile de dissocier les dépenses de santé de celles de la dépendance, outre que le degré de dépendance donne lieu à des évaluations qui ne sont pas uniformes d'une collectivité territoriale à l'autre. Pour ces raisons, *il est important d'informer le public sur le niveau actuel et l'évolution prévue des dépenses, et aussi sur la nature des mesures actuelles, leur financement et le partage des responsabilités. Ces informations permettraient de décider, collectivement et explicitement, de l'ampleur du coût qui restera à la charge des familles, et donc d'inciter les personnes à constituer l'épargne nécessaire.*

Des principes cohérents contribuant à une répartition claire des responsabilités devraient régir l'organisation de l'État et des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales se sont vues confier la responsabilité de mettre en œuvre et, dans certains cas, de formuler une partie importante des politiques qui ont trait notamment à la pauvreté, à l'éducation et au vieillissement démographique. La « décentralisation » de certaines fonctions de l'État peut prendre deux formes extrêmes, le transfert de la pleine responsabilité de la compétence, ou de la mise en œuvre d'une politique publique dont les normes sont décidées par l'État. Dans la pratique, il existe un continuum de situations où les responsabilités sont partagées entre l'État et les collectivités territoriales. Idéalement, chaque situation devrait être le résultat d'un arbitrage juste entre le besoin de responsabiliser les collectivités vis-à-vis de leurs électeurs dans la conception et la mise en œuvre de politiques locales efficaces et le souci d'assurer des services qui soient de qualité identique au niveau national et donc définis par l'État. La décentralisation en France est en partie le résultat de décisions ponctuelles, prises sans prendre en compte pleinement ces arbitrages, d'où un certain nombre d'inefficacités. Pour atteindre les gains en termes de coût-efficacité de la dépense publique escomptés, *il faudrait progressivement stabiliser et clarifier la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales pour davantage les responsabiliser*. Contrairement aux dépenses de l'État, les dépenses des collectivités territoriales ne sont pas soumises à des règles visant à leur attribuer des objectifs et des indicateurs de résultats. Pour stimuler la concurrence par l'information et faciliter l'évaluation des politiques, *il faudrait développer un système d'information facilement accessible aux contribuables sur les dépenses des collectivités, leurs modes de financement et la qualité des services fournis, comme le préconisent des rapports récents remis au gouvernement*.

En outre, l'État intervient dans la fiscalité locale en accordant à certaines catégories de ménages ou d'entreprises des exonérations d'impôt et en les compensant par des transferts financiers. En conséquence, les ressources fiscales propres ont diminué par rapport aux ressources totales des collectivités territoriales, ce qui a distendu le lien entre les citoyens et leurs élus et contribue à déresponsabiliser les collectivités. *Les fonctions qui relèvent essentiellement des collectivités territoriales devraient être financées par la fiscalité locale et les exonérations accordées par l'État en matière de fiscalité locale devraient être progressivement éliminées. Les services pour lesquels les collectivités territoriales n'ont que peu de pouvoirs de décision pourraient être financés par des transferts de l'État, mais avec des mécanismes les incitant à la recherche d'efficacité. L'utilisation des transferts financiers de l'État devrait être recentrée sur l'objectif de péréquation, afin de compenser les inégalités entre collectivités territoriales, qui seront plus fortes si les compétences sont davantage financées par la fiscalité locale*. Toute autre intervention de l'État devrait être limitée aux situations se caractérisant par la présence d'externalités manifestes entre collectivités territoriales.

Il faudrait définir plus clairement les compétences des collectivités territoriales et simplifier le système

Le système des collectivités territoriales est complexe, avec trois niveaux principaux, sans hiérarchie entre eux. Chaque collectivité territoriale détient de larges pouvoirs sur le territoire

qu'elle administre, ce qui se traduit par de nombreux chevauchements de compétences. À ce système s'ajoutent de multiples formes de coopération entre les communes, dont la plus récente, « l'intercommunalité », a pour objectif d'améliorer l'efficacité, sans souvent y parvenir. Cette complexité est même à l'origine d'un certain nombre d'inefficiences qu'il faudrait corriger pour que la décentralisation produise pleinement ses résultats bénéfiques. Dans une stricte perspective d'efficacité, il serait utile de réduire le très grand nombre de communes (36 500). À défaut, les chevauchements de compétence devraient être limités en orientant le système vers une spécialisation accrue des différents niveaux de collectivités territoriales, donc en restreignant le principe de compétence générale et en désignant des « chefs de file » qui assumeraient la responsabilité dans chaque domaine. Il existe déjà des chefs de file dans quelques domaines; il faut leur donner les responsabilités et les pouvoirs nécessaires à la mise en place de politiques efficaces. La dotation que l'État accorde au titre de l'intercommunalité, qui vise à encourager la coopération, mais en pratique favorise aussi la dépense, devrait être limitée dans le temps, ce qui inciterait davantage à tirer parti des économies d'échelle réalisables. À plus long terme, l'État pourrait réfléchir à la mise en place d'une dotation unique consolidée entre les communes et l'intercommunalité afin que ces structures allouent les moyens en fonction des compétences réellement exercées. Mais, cette solution pourrait affaiblir le contrôle des décisions par les citoyens car les responsables de l'intercommunalité ne sont pas pour l'instant directement élus par les citoyens de l'intercommunalité et se heurterait à la difficulté de décider des réallocations des ressources vers les communes.

Pour assurer la soutenabilité des finances publiques, il faut réduire l'emploi public

L'État a insuffisamment réduit le nombre de ses fonctionnaires par rapport à la réduction de ses compétences. Les collectivités territoriales, quant à elles, ont massivement recruté. La forte augmentation de l'emploi public qui en a résulté se traduit également par un gonflement du coût des retraites dans l'avenir. *L'État doit tirer parti du prochain départ à la retraite d'un grand nombre de ses agents pour réduire l'emploi public total. Les services déconcentrés de l'État qui font double emploi avec les organismes correspondants des collectivités territoriales devraient être évalués et supprimés s'ils ne sont pas absolument nécessaires.*

Chapitre 1

Les principaux enjeux de la politique économique française

La croissance est proche de son potentiel depuis 2005, accompagnée d'une accélération des créations d'emploi et d'une baisse du chômage. Le déficit budgétaire des administrations publiques a diminué de manière assez sensible en 2006, bien que l'expansion économique n'ait été que modérée. La reprise reste plutôt hésitante, et l'avance modeste mais persistante dont disposait la France depuis plus de dix ans en matière de croissance par rapport à des partenaires commerciaux importants, tels que l'Allemagne et l'Italie, semble s'être réduite à néant, voire transformée en retard. L'objectif visant à atténuer ce pessimisme et à renforcer les fondements de la croissance économique serait rendu plus aisé à atteindre si les autorités pouvaient traiter de manière adéquate les problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale – ce qui passerait dans une large mesure par une amélioration du comportement du marché du travail – et veiller à ce que le système d'enseignement permette de manière tangible de promouvoir l'égalité des chances et de préparer les jeunes au marché du travail. Deux chapitres de la présente Étude traitent par conséquent de ces questions. Malgré le récent assainissement des finances publiques se pose toujours la question cruciale des pressions qui résulteront à plus long terme du vieillissement démographique, auquel est également consacré un chapitre. Un autre défi en matière de finances publiques consistera à organiser la décentralisation des fonctions assumées par l'État aux échelons locaux d'administration appropriés, tout en préservant les incitations à la recherche du meilleur rapport coût-efficacité. Ce point est traité dans un chapitre consacré à la notion de fédéralisme budgétaire.

L'économie française se redresse lentement depuis la récession marquée de 2001-02, mais cette reprise n'est ni forte ni régulière. Alors que l'horizon s'était éclairci en 2004, les résultats de 2005 ont été décevants. Il semble que l'expansion économique depuis le début de 2006 ait été plus vigoureuse, mais sa variabilité d'un trimestre à l'autre ne permet guère de déterminer si cette accélération sera durable. En 2007, il est peu probable que la croissance soit nettement plus rapide qu'en 2006, et la France pourrait connaître une nouvelle année d'expansion plus faible que celle de l'Allemagne (tableau 1.1). Cela semble marquer un retournement de situation en termes relatifs : la France a en effet constamment affiché de meilleures performances que l'Allemagne et l'Italie du début des années 90 jusqu'à 2005 environ, même si son rythme de croissance est resté inférieur à ceux des États-Unis, du Royaume-Uni et d'économies en phase de rattrapage comme l'Espagne (graphique 1.1).

On peut difficilement considérer la demande globale comme la principale responsable de la fragilité de la reprise. La croissance de la consommation a été fluctuante, mais le taux d'épargne est en diminution depuis 2003, tandis que les marchés d'exportation connaissent une expansion vigoureuse, à des taux variant entre 7 et 10 % par an depuis 2004. Il est vrai que la progression de l'investissement est restée modérée, mais cela n'est peut-être pas surprenant dans la mesure où il est relativement élevé, puisqu'il a représenté 20 % du produit intérieur brut (PIB) nominal en 2006, atteignant son plus haut niveau depuis 1992. Bien que la demande globale, intérieure et extérieure, ait donc augmenté assez rapidement, la production intérieure n'a pas, dans l'ensemble, pu suivre. Moins de trois cinquièmes de l'augmentation totale de la demande finale depuis 2000 ont été couverts par l'offre intérieure – c'est-à-dire par l'accroissement du PIB – tandis que le reste de cette demande supplémentaire a été satisfait par un surcroît d'importations; depuis 2003, lorsque la contribution de la demande extérieure à la demande globale s'est renforcée, cette répartition a été encore moins favorable, puisque à peine un peu plus de la moitié de l'augmentation de la demande a été couverte par un surcroît de production intérieure (tableau 1.2)

L'économie française semble donc avoir été incapable de tirer pleinement parti du redressement de la demande intérieure et étrangère. Parallèlement, les exportations ont progressé à un rythme un peu moins rapide que celui auquel on pouvait s'attendre. Comme la plupart des économies à revenu élevé de l'OCDE, la France perd lentement des parts de marché au niveau mondial depuis plusieurs décennies, qu'elle cède en partie à certains des pays de l'OCDE dont la taille est plus modeste mais l'expansion plus rapide, mais surtout aux économies dynamiques non membres de l'Organisation. Sur le long terme, le recul du poids relatif de la France dans les exportations de la zone OCDE en valeur est en partie imputable à la conjonction des effets modestes, mais persistants, de sa spécialisation géographique et de l'évolution des prix en termes relatifs. On peut le voir en comparant les différentes mesures illustrées par le graphique 1.2, puisque pendant la plus grande partie des années 90, l'augmentation des exportations en volume a été parallèle à la croissance des marchés traditionnels de la France; en revanche, au cours de la

Tableau 1.1. Projections à court terme
Variations en pourcentage, prix de 2000, sauf indication contraire

	Prix courants € milliards en 2003	2004	2005	2006	2007	2008
Consommation privée	900.4	2.5	2.1	2.6	2.2	2.6
Consommation publique	378.5	2.2	1.1	1.9	1.7	1.0
Formation brute de capital fixe	300.8	2.6	3.7	4.0	3.9	2.0
Secteur privé	131.4	2.7	3.7	4.2	3.7	2.0
Résidentiel	80.2	3.3	4.1	2.5	0.7	0.5
Non résidentiel	169.4	2.4	3.5	4.9	5.0	2.6
Secteur public	..	2.2	3.9	2.9	4.8	2.3
Demande intérieure finale	1 579.7	2.4	2.2	2.7	2.4	2.1
Formation de stocks ¹	1.1	0.3	0.0	-0.3	-0.4	0.1
Demande intérieure totale	1 580.8	2.8	2.1	2.4	2.0	2.2
Exportations de biens et de services	408.5	3.3	3.3	6.2	4.0	5.9
Importations de biens et de services	393.1	5.9	6.5	7.1	3.5	5.8
Balance extérieure ¹	15.4	-0.8	-0.9	-0.4	0.1	-0.1
PIB	1 596.2	2.0	1.2	2.1	2.2	2.2
Indice des prix à la consommation, harmonisé		2.3	1.9	1.9	1.3	1.7
Indice des prix à la consommation sous-jacent, harmonisé		1.8	1.5	1.5	1.6	1.7
Emploi		0.1	0.5	0.9	0.9	0.9
Taux de chômage (moyenne des estimations mensuelles de l'Insee) ²		10.0	9.8	9.0	8.4	8.0
Taux de chômage (moyenne des estimations mensuelles d'Eurostat)		9.6	9.7	9.4	..	..
Production potentielle (estimation OCDE)		1.9	1.8	1.8	1.8	1.9
Écart de production potentielle (niveau)		-1.4	-1.9	-1.6	-1.3	-1.0
Taux d'épargne des ménages (niveau)		12.7	11.9	11.9	12.5	12.0
Solde de financements des administrations publiques ³		-3.6	-3.0	-2.6	-2.3	-1.7
Ajusté pour le cycle ³		-2.7	-2.0	-1.7	-1.7	-1.3
Dettes, définition de Maastricht ³		64.5	66.7	65.6	63.9	62.1
Balance courante ³		0.1	-1.2	-1.2	-1.0	-1.0

Note : Les données de ce tableau ne comprennent pas les révisions historiques résultant du passage vers la méthode de prix en chaîne dans le compte de la dépense à prix constants; en particulier, selon les nouvelles données le PIB a augmenté de 1.7 % en 2005 et de 2.2 % en 2006.

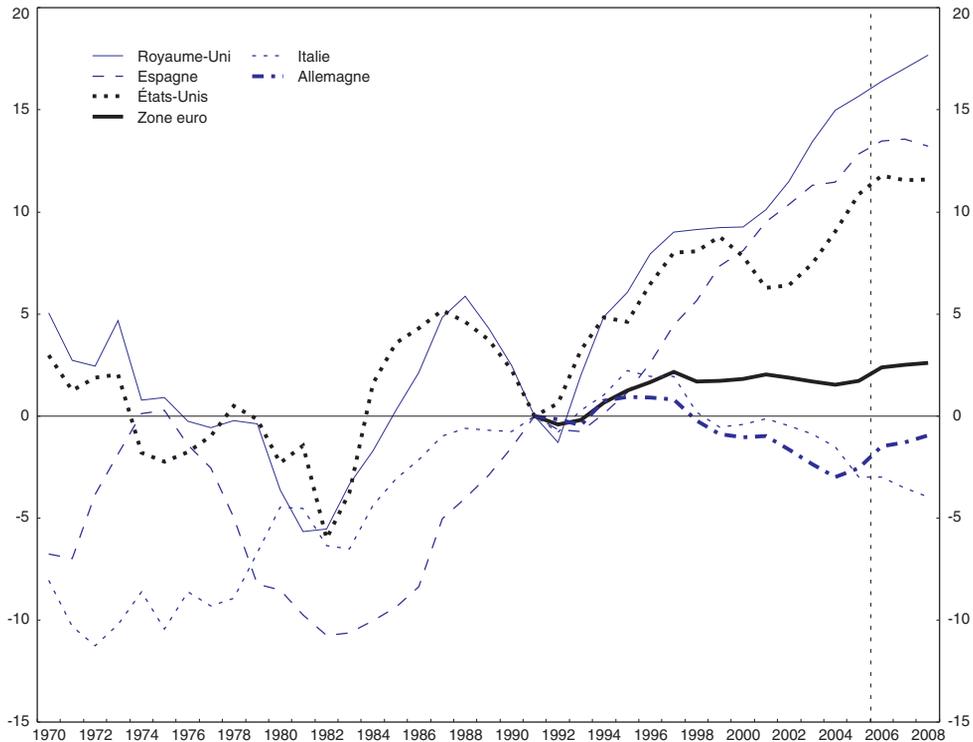
1. Contribution à la variation du PIB réel (en pourcentage du PIB réel de l'année précédente); prix courants dans la première colonne.
2. L'estimation mensuelle de l'Insee est susceptible d'être sensiblement révisée, pour 2005 et 2006, lors de la prise en compte des résultats de l'enquête emploi 2006, dont l'Insee a repoussé la publication prévue en mars 2007.
3. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE (2007), *Perspectives économiques* n° 81.

période 1991-2006, le rythme d'expansion des marchés d'exportation de la France, tel que calculé par l'OCDE, s'est établi en moyenne à 6.1 %, tandis qu'il a été légèrement supérieur pour l'Allemagne et le Royaume-Uni et de 6.8 % dans le cas des États-Unis. Toutefois, si les résultats de la France sur ses marchés traditionnels ont été relativement stables pendant l'essentiel des années 90, ils ont fortement régressé depuis 2002 environ (graphique 1.2, partie B). L'évolution de la compétitivité-coûts et d'autres facteurs, tels que la composition par produit ou la ventilation géographique des échanges, n'expliquent cependant pas totalement les pertes récentes de parts de marché. Il avait été indiqué dans de précédentes *Études économiques* qu'une amélioration des conditions de concurrence et des institutions du marché du travail permettrait de renforcer la réactivité de l'offre dans l'économie; des progrès ont été accomplis dans ces domaines, mais il est possible d'aller plus loin.

Graphique 1.1. Évolution du produit intérieur brut relatif par habitant, de 1970 à 2008

Variation en pourcentage par rapport à la France (base 1991)



Note : Les données concernant la période de 2006 à 2008 sont des estimations et des prévisions (cf. *Perspectives économiques n° 80*).

Source : OCDE, base de données des *Perspectives économiques*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/053658608875>

Tableau 1.2. Ventilation de la demande finale entre offre intérieure et offre étrangère

Variation cumulée, en pourcentage du PIB ¹	2000-06	2000-03	2003-06
Demande finale totale, y compris exportations	16.1	5.3	10.1
Offre intérieure (PIB)	9.4	4.0	5.5
Offre étrangère (importations)	6.7	1.4	4.6

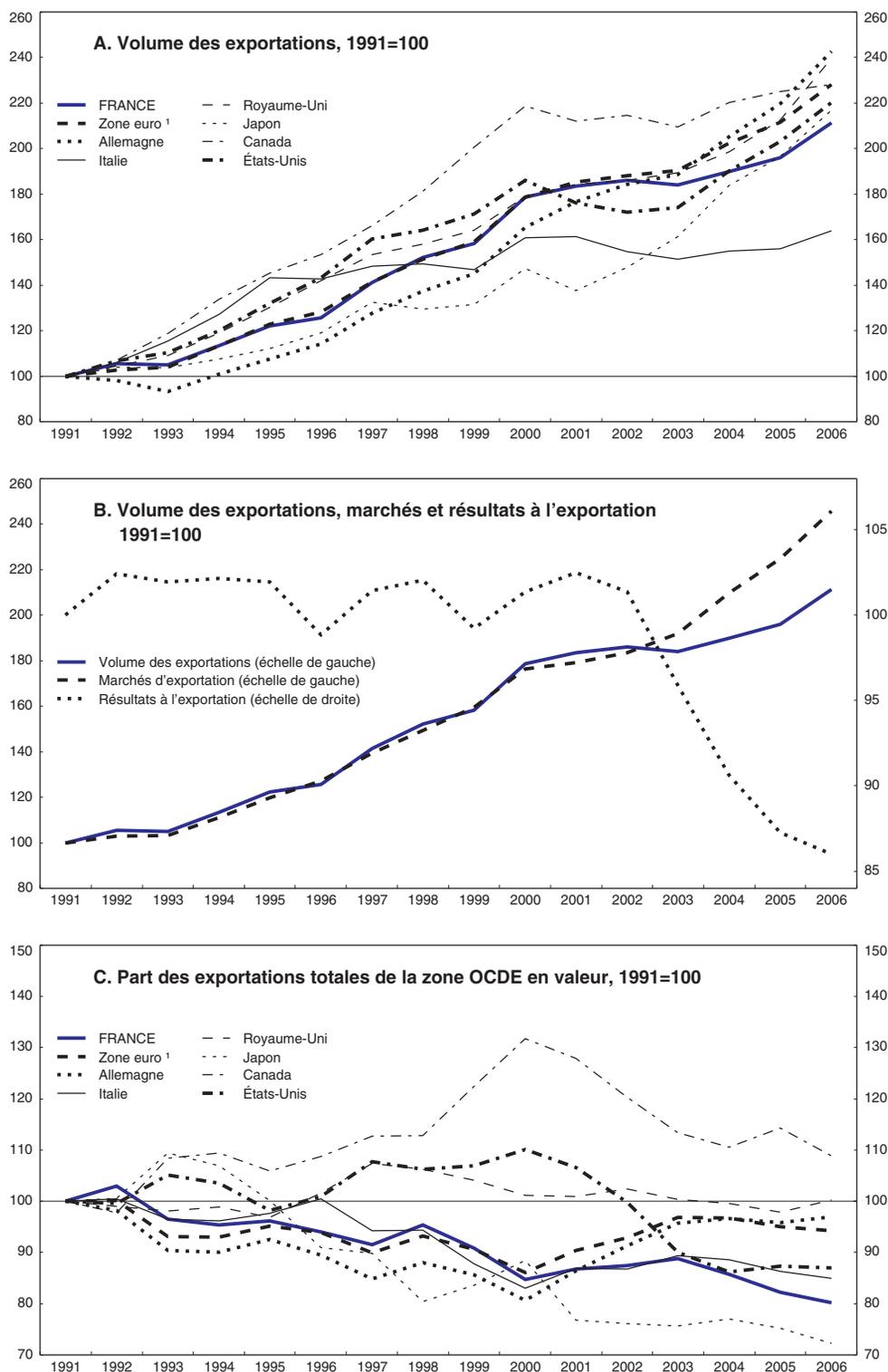
1. Pour la période 2000-05, cette variation est égale à la somme des contributions à la croissance annuelle du PIB, calculée à partir d'indices en chaîne. Pour la période 2005-06, elle est obtenue à partir de la variation annuelle de la somme des composantes du PIB trimestriel, aux prix de 2000.

Source : OCDE base de données des *Perspectives économiques*.

La présente *Étude* vise à cerner des moyens efficaces pour atteindre des objectifs moins directement liés à la croissance, mais qui n'en restent pas moins importants pour l'expansion de l'économie, dans la mesure où ils sont étroitement liés à l'évolution du marché du travail et au système des finances publiques. Elle traite de la pauvreté et de l'exclusion sociale, ainsi que de l'éducation, qui sont toutes liées au comportement du marché du travail. Un grand nombre de politiques ont été décentralisées à des niveaux de gouvernement infranationaux; cette tendance répond à une demande pour des politiques plus sensibles aux besoins locaux mais semble également être associée à un

Graphique 1.2. Évolutions et performances à l'exportation

Biens et services



1. Y compris les échanges intra-zone euro.

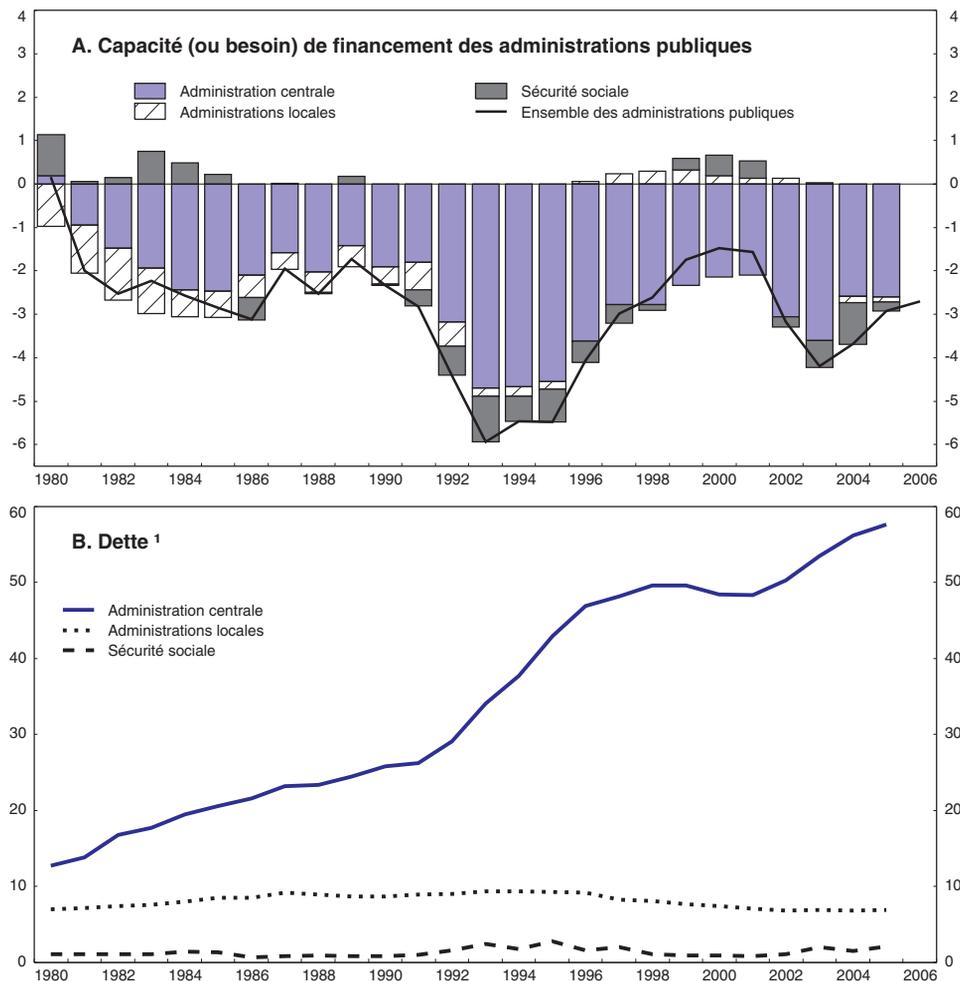
Source : OCDE, base de données du n° 80 des *Perspectives économiques*.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054235231144>

certain chevauchement de compétences et gaspillages, du moins à court terme. Cette *Étude* analyse également l'impact sur le plus long terme du vieillissement démographique, dont l'effet sur les finances publiques commence déjà à émerger.

La situation budgétaire s'est améliorée, le déficit des administrations publiques ayant diminué de en 2006, pour s'établir à un niveau estimé à 2.6 % du PIB, contre 2.9 % en 2005. Dans la mesure où les statistiques de 2005 incluaient une contribution ponctuelle correspondant au versement d'une « soulte » par l'entreprise publique Électricité de France (EDF), liée au transfert d'engagements au titre des retraites de ses employés, l'assainissement budgétaire sous-jacent a été de l'ordre de 0.7 point de PIB d'une année à l'autre (graphique 1.3). Malgré une croissance économique proche de son niveau tendanciel, les recettes fiscales ont été assez conséquentes, tandis que l'augmentation des dépenses a été relativement modérée. Les dépenses de l'État ont été particulièrement bien maîtrisées, puisque elles sont stables en volume depuis 2004. Ce résultat tient en partie au transfert aux

Graphique 1.3. **Déficit et dette des administrations publiques**

En pourcentage du PIB



1. Au sens du Traité de Maastricht.

Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), Comptes nationaux; OCDE, Comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054588056622>

collectivités locales de postes de dépenses susceptibles d'augmenter rapidement; en outre, certains éléments classés précédemment dans les dépenses – des transferts aux autres niveaux d'administration ou à la sécurité sociale, destinés à compenser des réductions d'impôts ou cotisations sociales employeurs – ont été redéfinis, peut-être de manière plus correcte, en tant que recettes négatives. Les autres possibilités de maîtrise des dépenses n'ont pas encore été pleinement exploitées : ainsi, le rythme de plus en plus rapide des départs en retraite de fonctionnaires n'a pas encore été mis à profit pour réduire sensiblement les effectifs du secteur public. En 2007, première année pour laquelle l'établissement du budget de l'État a été intégralement axé sur la notion de mission, conformément aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2002¹, l'objectif fixé est une réduction de 1 % en termes réels des dépenses de l'État.

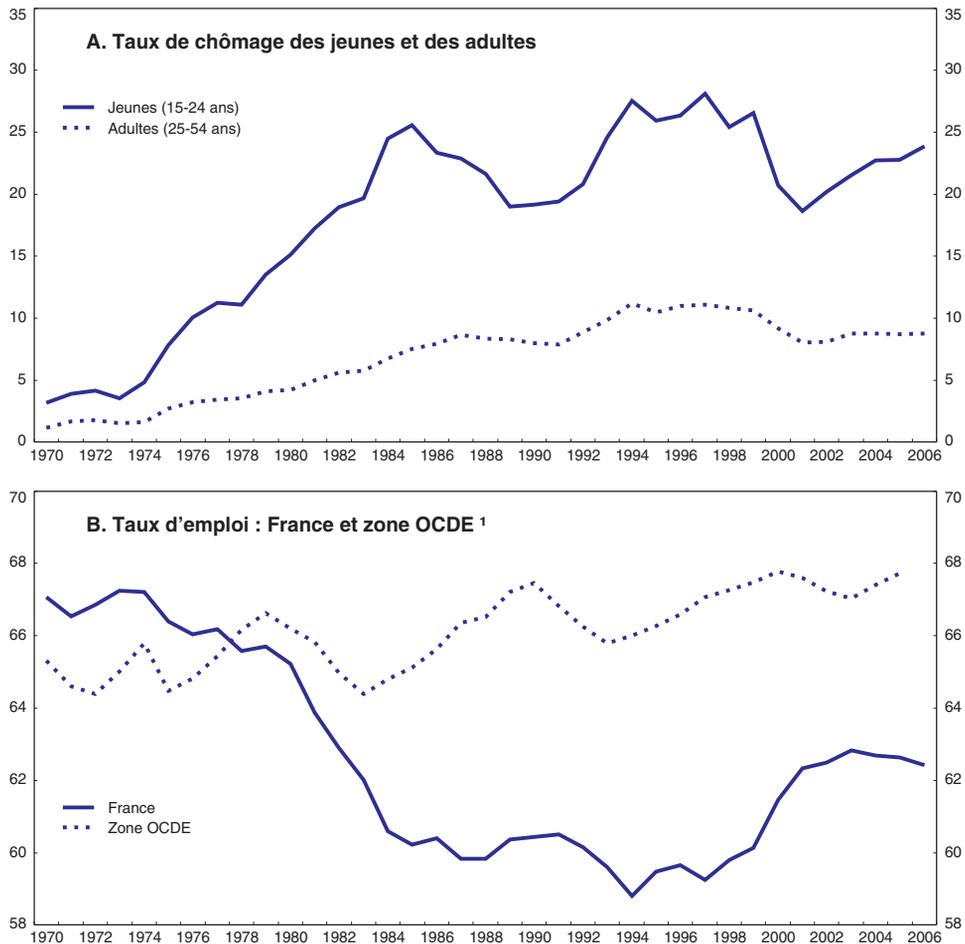
Tant les dépenses des collectivités locales que les dépenses de sécurité sociale et de santé ont augmenté en termes réels, et en pourcentage du PIB, ces dernières années. Certains signes indiquent toutefois que la maîtrise des dépenses de santé s'améliore, dans la mesure où, pour la première fois depuis plusieurs années, elles n'ont pas dépassé le plafond nominal prévu en 2005, de même qu'en 2006. Reste que les dépenses des administrations infranationales ne cessent d'augmenter à un rythme plus rapide que les dépenses publiques globales depuis un certain nombre d'années. Cela n'entraîne pas en soi de creusement du déficit de l'ensemble des administrations publiques, car les droits des collectivités locales en matière d'emprunt sont assez strictement limités. L'efficacité des dépenses et des impôts locaux suscite néanmoins des préoccupations, évoquées plus loin dans cette partie ainsi que dans le chapitre 5.

Compte tenu du redressement plutôt hésitant de la croissance de la production, l'emploi, qui avait reculé en 2003 et début 2004, a également progressé de manière assez lente. Ainsi, le chômage n'a commencé à refluer de manière sensible qu'en 2005 (graphique 1.4). D'après les statistiques mensuelles relatives aux demandeurs d'emplois inscrits à l'ANPE (pas encore validées par l'Insee pour 2006), leur nombre était approximativement le même début 2007 que celui auquel il était tombé en 2001, lors du point haut du dernier cycle économique. Néanmoins, les résultats de l'enquête Emploi (pas encore validés par l'Insee) laissent à penser que ce nombre pourrait être nettement plus élevé; il faudra attendre plusieurs mois avant que cette incertitude ne soit levée². Quoi qu'il en soit, même le nombre de chômeurs qui ressort de l'enquête Emploi correspond à un recul marqué du chômage, après une période 2003-05 au cours de laquelle une reprise modérée de la croissance du PIB avait semblé n'avoir que peu ou pas d'effet sur la situation du marché du travail. Outre les effets favorables liés au retour de la croissance, la progression de l'emploi est sans doute en partie liée à des initiatives récentes de la politique de l'emploi (Plan de développement des Services à la Personne et Plan d'Urgence pour l'Emploi notamment).

Le niveau du chômage reste cependant élevé et l'« insécurité » demeure un déterminant essentiel du moral des ménages. Selon un sondage d'opinion³, malgré ces signes d'amélioration, en février 2007, 73 % des Français adultes avaient le sentiment que les conditions de vie se dégradent dans leur pays, et 5 % seulement qu'elles s'amélioreraient; les habitants d'autres grands pays européens faisaient montre d'un pessimisme similaire, mais ce sentiment paraît plus prononcé en France. L'« insécurité » semble préoccuper une forte proportion des actifs occupés ainsi que des chômeurs, du fait d'une prise de conscience d'un certain dualisme du marché du travail : le contraste entre les « *insiders* », qui ont des emplois à durée indéterminée bien protégés, et les « *outsiders* »,

Graphique 1.4. **Évolution des taux de chômage et d'emploi**

En pourcentage



Note : Données estimées pour 2006.

1. En pourcentage de la population d'âge actif (15-64 ans).

Source : OCDE, base de données des *Statistiques de la population active*.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054732270061>

qui occupent des postes « précaires », synonymes d'insécurité, est perçu de plus en plus nettement. Cette disparité correspond en grande partie à une différence entre groupes d'âge, la plupart des actifs devant attendre au moins la trentaine pour accéder à la catégorie des « insiders », et la perception d'insécurité tend à augmenter dans les groupes d'âge plus avancés, même parmi les « insiders ».

La précédente *Étude économique* de l'OCDE décrivait de manière relativement détaillée les principaux aspects du marché du travail à l'origine de cette situation. Paradoxalement, la législation relative à l'emploi dessert certains groupes d'individus, en exigeant de leurs employeurs qu'ils les protègent contre un large éventail de risques, alors qu'ils sont mal placés pour couvrir certains d'entre eux. Ainsi, au-delà d'une taille donnée, les entreprises sont tenues de déployer des efforts relativement coûteux pour aider les travailleurs licenciés à trouver un nouvel emploi; une telle obligation peut ne pas être trop lourde à assumer en cas de licenciement individuel, mais en cas de licenciement collectif lié à la

situation économique de l'entreprise, il peut s'avérer difficile pour l'employeur de s'en acquitter. En conséquence, les employeurs se montrent généralement particulièrement hésitants à embaucher en cas d'incertitude sur les perspectives de leur entreprise. Ils ont tendance à essayer d'accroître leur production sans augmenter leurs effectifs ou en embauchant des travailleurs sous contrat temporaire, dont différents types dérogeant à certaines dispositions du Code du travail ont été élaborés au cours des dernières années.

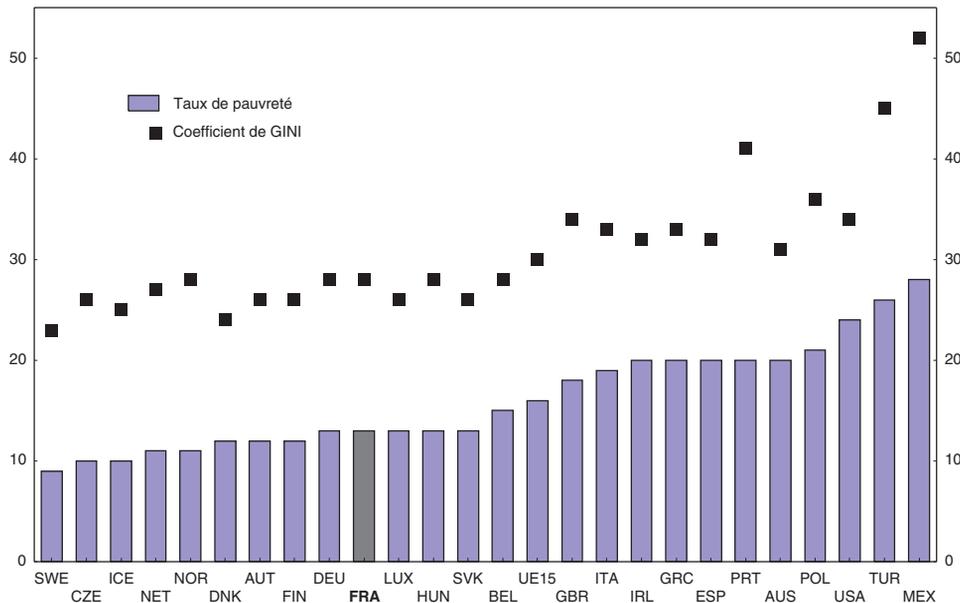
Pour réduire la dichotomie entre insiders et outsiders, les autorités pourraient notamment chercher à unifier les différents contrats de travail, de façon à favoriser l'accès de tous à l'emploi, en donnant la flexibilité au début du contrat et en réduisant le risque juridique associé au licenciement⁴. Conscient des difficultés politiques soulevées par toute tentative de réforme approfondie du Code du travail, le gouvernement a préféré s'efforcer d'élargir l'éventail des contrats, avec un succès mitigé. Une des mesures couronnées de réussite a résidé dans l'introduction, à l'automne 2005, d'un contrat applicable aux petites entreprises (moins de vingt salariés en équivalents temps plein) qui offre plus de flexibilité en début de contrat en instaurant une période de consolidation de deux ans. Début 2006, le gouvernement a annoncé l'adoption de dispositions similaires pour les individus de moins de 26 ans, mais celles-ci ont été rapidement retirées à la suite d'un vaste mouvement de contestation sociale, animé notamment, mais pas exclusivement, par les lycéens et étudiants. Il semble donc que les Français soient davantage préoccupés par le comportement que pourraient adopter les employeurs s'ils disposaient d'une plus grande liberté vis-à-vis de leurs salariés actuels, que par la possibilité que le cadre réglementaire actuel constitue un frein permanent à l'embauche et qu'il renforce du même coup le chômage.

Le salaire minimum est un autre élément de la politique du marché du travail sur lequel l'OCDE a attiré l'attention des pouvoirs publics dans ses précédentes *Études économiques* sur la France. Son niveau a sensiblement augmenté par rapport à celui du salaire médian, tandis qu'était imposée la réduction obligatoire du temps de travail hebdomadaire sans perte de salaire de 1999 à 2005. En outre, le coin fiscal élevé résultant de l'importance des dépenses publiques tend à la fois à réduire les incitations au travail et à alourdir les coûts assumés par les employeurs. Les allègements de charges sociales accordés pour les individus percevant le salaire minimum, ou une rémunération proche de ce niveau, ont compensé en partie les effets pervers sur l'emploi du coût du travail élevé au niveau de SMIC. Le rapport du Conseil d'Orientation pour l'Emploi sur les aides publiques a souligné leur efficacité; ces allègements doivent certes s'accompagner de hausses des prélèvements obligatoires dans d'autres domaines, mais compte tenu du niveau élevé du SMIC le bilan net en termes d'emplois est incontestablement positif.

La pauvreté et l'exclusion sociale, bien que plus faibles que dans la plupart des pays de l'OCDE, sont considérées comme des problèmes essentiels

Le taux de pauvreté monétaire (relative) en France est plutôt faible pour la zone OCDE, lorsqu'on le mesure de manière classique par la proportion de la population appartenant à des ménages dont le revenu par personne est inférieur à un certain pourcentage du revenu médian (c'est généralement le seuil de 60 % qui est utilisé en Europe) (graphique 1.5). À cette aune, le taux de pauvreté de la France est plus faible que celui de la plupart des grands pays européens et des États-Unis, et n'est que légèrement supérieur à ceux des pays nordiques, qui occupent le haut du tableau. Cela n'en reste pas moins une question essentielle d'intérêt public en France, peut-être parce que les « valeurs républicaines » que

Graphique 1.5. **Taux de pauvreté et inégalités**¹
En 2005 ou la dernière année pour laquelle des données étaient disponibles²



1. Pourcentage de personnes dont le revenu disponible équivalent, transferts sociaux inclus, est inférieur au seuil de pauvreté, c'est-à-dire à 60 % du revenu disponible équivalent médian.

2. 2003 pour le Royaume-Uni et la Turquie; 2000 pour l'Australie, les États-Unis et le Mexique.

Source : Base de données d'Eurostat; Forster, M. et M. Mira d'Ercole (2005), « Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 22, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054740546287>

sont la liberté, l'égalité et la fraternité peuvent être interprétées comme mettant particulièrement l'accent sur la prévention des écarts de revenu excessifs, et l'impact potentiel des interventions publiques sur la pauvreté est souvent placé au premier plan des débats économiques.

La faiblesse du taux de pauvreté relative laisse à penser que cette approche a été plutôt efficace; la pauvreté n'est pas un phénomène massif contre lequel s'imposerait un train de mesures de grande envergure. En fait, plusieurs éléments étroitement liés se détachent nettement. Le premier est le rapport coût-efficacité des politiques actuelles : dans la mesure où la pauvreté, indépendamment de son niveau global, reste très lourde de conséquences pour les individus qu'elle touche, une question essentielle est de savoir si les ressources affectées aux stratégies et aux institutions en place sont utilisées de manière optimale. Le second élément réside dans le lien entre pauvreté et exclusion sociale. Il est difficile de définir cette dernière avec précision, et plus difficile encore de la mesurer statistiquement, mais elle est plus préjudiciable que la pauvreté en tant que telle, étant de manière générale associée à des périodes prolongées de pauvreté. L'exclusion sociale touche en effet des personnes dont les liens avec la société, en particulier avec le cours normal de l'activité économique, se sont tellement distendus qu'elles risquent fort d'être incapables de tirer parti des mécanismes du marché, ou même des nombreux dispositifs publics axés sur les plus démunis. Enfin, un troisième élément, qui est lié aux deux premiers, réside dans la concentration géographique de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et ses liens avec les conditions de logement et la politique du logement.

Bien qu'il soit difficile de définir clairement certains concepts, la sortie de la pauvreté ou de l'exclusion passe dans la plupart des cas par un resserrement des liens avec le marché du travail. L'emploi représente non seulement un apport de ressources matérielles, mais aussi un vecteur important de liens sociaux sans lesquels la pauvreté peut se transformer en exclusion. La pauvreté parmi les personnes occupant un emploi n'est pas plus répandue en France que dans la moyenne des pays de l'OCDE, et elle touche essentiellement les ménages qui comptent des personnes à charge et un seul apporteur de revenu. La pauvreté de certaines personnes tient au fait qu'elles n'ont pas, ou ne parviennent pas à trouver, un emploi à temps plein tout au long de l'année, mais tel n'est pas toujours le cas; pour un nombre significatif de familles, le fait d'avoir un membre qui exerce un emploi à temps plein, même rémunéré au salaire minimum dont le niveau est relativement élevé, n'est en effet pas toujours un rempart suffisant contre la pauvreté relative.

Le relèvement du salaire minimum est donc souvent présenté comme une mesure de lutte contre la pauvreté. Or, étant donné que près de 15 % des employés du secteur marchand non-agricole perçoit le salaire minimum, une telle mesure risque fort d'accroître le chômage. Cela pourrait n'avoir qu'un effet direct limité sur la mesure globale de la pauvreté dans la mesure où les individus qui perdent leur emploi sont déjà en dessous du seuil de 60 %, alors que certaines des personnes bénéficiant du salaire minimum revalorisé pourraient franchir ce même seuil, entraînant peut-être une diminution de la mesure de la pauvreté malgré le recul de l'emploi. Il est cependant très probable que cela aggraverait l'exclusion sociale, dans la mesure où il serait encore plus difficile pour les chômeurs peu qualifiés de trouver un emploi. Comme indiqué dans le chapitre 2, il est possible de trouver un meilleur équilibre entre une augmentation du salaire minimum conjuguée à un allègement des cotisations de sécurité sociale accordé à titre de compensation aux employeurs, d'une part, et l'utilisation du crédit d'impôt sur les revenus d'activité désigné sous le nom de « prime pour l'emploi (PPE) », d'autre part, de manière à obtenir de meilleurs résultats sur le front de l'emploi et à mieux cibler l'utilisation des ressources affectées à la lutte contre la pauvreté.

Il existe une multitude de prestations en espèces, qui expliquent pour l'essentiel le bas niveau du taux de pauvreté – mesuré après impôts et transferts sociaux – malgré les performances médiocres du marché du travail. Elles représentent toutefois également un coût pour les finances publiques; elles contribuent aussi au maintien d'un coin fiscal-social élevé sur le travail, dont l'effet sur le niveau du chômage est certes en partie contenu grâce à la politique d'allègements de cotisations sociales, mais qui peut décourager l'activité des salariés qui voient ainsi leur rémunération nette baisser. Des progrès ont été accomplis ces dernières années dans la réduction des désincitations au travail pouvant résulter de la nécessité de cibler ces prestations et de les subordonner à des conditions de ressources. Tout l'enjeu reste de déterminer comment aller plus loin, et d'associer les garanties de revenus avec un dosage adéquat de possibilités et d'incitations, afin que la recherche d'emploi constitue la principale voie de sortie de la pauvreté.

On observe une concentration de la pauvreté et de l'exclusion dans des zones particulières ainsi que dans certains groupes ethniques ou nationaux. La France ne se distingue pas à cet égard de la plupart des autres pays. S'agissant de la concentration géographique de ces problèmes, qui sont fréquemment associés en France aux « cités » – des banlieues situées à la limite des principales conurbations (mais aussi des centres urbains dans certaines villes de taille moyenne) – il est particulièrement difficile de déterminer s'il conviendrait d'adopter une approche spatiale, en ciblant sur des zones

particulières les mesures adoptées – celles-ci venant s'ajouter aux dispositifs axés sur les individus ou les familles affectés. Un problème similaire se pose en ce qui concerne la concentration ethnique de ces phénomènes : il est difficile de déterminer si les actions menées devraient être uniquement axées sur les personnes ou également les groupes.

Les autorités françaises ont pris des mesures différentes à l'égard de ces deux types de concentration. Certaines zones urbaines sont définies comme « prioritaires » ou « sensibles » et bénéficient à ce titre de financements supplémentaires affectés à des dispositifs sociaux, économiques, liés au logement ou relatifs à l'enseignement. D'un autre côté, malgré la mise en place en 2004 d'un organisme public chargé de lutter contre la discrimination à caractère racial ou autre, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), le principe constitutionnel d'égalité devant la loi est généralement interprété comme contraire à toute forme de discrimination positive, tout autant que négative. Du fait de ce même principe, il peut s'avérer difficile de réunir des informations sur la discrimination, dans la mesure où il fait obstacle à la collecte de données sur les individus suivant leur origine raciale, par exemple. Au cours des dernières années, diverses études sur la discrimination ont révélé que les employeurs, par exemple, se livraient à des pratiques discriminatoires fondées non seulement sur des critères raciaux (en s'appuyant sur le nom de famille) mais aussi sur des critères de résidence; ainsi, une personne domiciliée dans un quartier « à problèmes » a moins de chances de se voir conviée à un entretien. Toute la difficulté, à laquelle sont également confrontés nombre d'autres pays, est donc de trouver le meilleur moyen de compenser un phénomène que l'on pourrait qualifier d'hystérèse spatiale ou sociale, c'est-à-dire la transmission des handicaps socio-économiques.

Un des éléments de réponse, qui a joué un rôle de premier en France dernièrement, réside dans la politique du logement. Les « logements sociaux » sont relativement répandus, mais, contrairement aux pratiques observées dans de nombreux pays, ils ne sont pas spécifiquement destinés aux plus démunis, même si leur venir en aide fait indubitablement partie des objectifs visés. En fait, une de leurs principales finalités est de promouvoir la mixité sociale, en vue d'éviter la création de « ghettos ». Ceux-ci n'en ont pas moins vu le jour, comme on pouvait s'y attendre, en partie du fait de décisions d'aménagement antérieures en vertu desquelles un certain nombre de grands ensembles d'habitations à bas prix ont été construits sur des sites qui ne répondent pas aujourd'hui suffisamment aux besoins du marché du travail. Une récente proposition a débouché sur l'instauration d'un « droit opposable » au logement, mais il ne sera pas aisé de déterminer qui devra répondre du respect de ce droit.

Le système d'enseignement devrait utiliser ses ressources de manière plus efficiente, en vue de réduire les inégalités et de favoriser la croissance

L'enseignement constitue un élément clé pour atténuer le phénomène de transmission des handicaps socio-économiques entre générations. Pour améliorer les possibilités d'emploi de la population, il est d'autant plus important d'augmenter le niveau des compétences et de fournir un enseignement davantage adapté au marché du travail, que des réformes de grande ampleur du marché du travail ne pourraient pas être menées. De fait, réduire l'inégalité est un des principaux objectifs attribués par la législation française au système éducatif. Par ailleurs, il est naturellement un élément essentiel dans la production de capital humain nécessaire à la croissance économique. Ces deux finalités ne sont pas nécessairement contradictoires, mais conjuguées à d'autres objectifs liés à la formation des citoyens, elles constituent assurément un ensemble de buts assez complexe (dont

l'importance relative peut en outre varier suivant le niveau d'enseignement considéré), à l'aune duquel il n'est pas aisé de se prononcer sur la réussite du système.

Par le passé, l'enseignement était organisé de manière très centralisée, un large éventail de domaines étant placés sous le contrôle direct de Paris. Depuis vingt ans, le contrôle direct exercé par le ministère de l'Éducation nationale a considérablement diminué. Néanmoins, le système d'enseignement présente encore nombre des caractéristiques des systèmes centralisés; l'autonomie accordée aux établissements scolaires et aux universités – en particulier en matière de recrutement et d'affectation des enseignants titularisés qui constituent le noyau dur des effectifs – est relativement limitée comparée aux pratiques observées dans nombre d'autres pays. L'évolution intervenue au cours des deux dernières décennies pourrait, mais ceci reste à démontrer, avoir débouché sur une dilution des responsabilités en matière de résultats. Un enjeu essentiel réside par conséquent dans les dispositions à prendre pour que chaque établissement d'enseignement (et le système dans son ensemble) accorde une attention suffisante aux performances et au rapport coût-efficacité.

Globalement, les dépenses consacrées à l'enseignement – environ 6 % du PIB – sont à un niveau proche de la moyenne de l'OCDE. La France est un des trois seuls pays (les deux autres étant la Belgique et l'Italie) où le taux d'inscription dans l'enseignement préscolaire est de 100 % à l'âge de 3 ans, et consacre une proportion relativement élevée de son PIB (0.7 %) à cet enseignement, puisqu'elle n'est devancée à cette aune que par la Norvège, la Hongrie et le Danemark (dans ce dernier cas, uniquement en raison du niveau plus élevé des dépenses privées). Cela tient en partie à l'intégration traditionnelle des services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants dans la politique familiale en France. Néanmoins, cela s'explique également par la prise de conscience grandissante du fait que l'éducation préscolaire peut peut-être compenser, au moins en partie, les handicaps liés au milieu social, qui semblent systématiquement influencer sur les résultats scolaires des enfants à partir de l'école primaire.

Comme d'autres formes de handicaps sociaux évoquées précédemment, le handicap éducatif comporte une dimension géographique importante, et la principale réponse des pouvoirs publics, élaborée au cours des années 90, a consisté à affecter des ressources supplémentaires à des zones spécifiques, qualifiées de zones d'éducation prioritaire (ZEP). Pas moins d'un élève sur cinq inscrits dans le premier cycle de l'enseignement secondaire est scolarisé en ZEP. Très récemment, cette politique a fait l'objet d'un certain nombre d'ajustements, au vu d'éléments indiquant que ces ressources supplémentaires n'étaient pas utilisées de manière très efficiente, et que la désignation d'une zone en tant que ZEP pouvait avoir des effets pervers. Les pouvoirs publics ont également pris des mesures de dépistage des enfants présentant des difficultés particulières d'apprentissage, mis en place un mécanisme d'attribution de ressources supplémentaires à des établissements sélectionnés, et – initiative plus radicale dans le contexte français – renforcé les prérogatives des chefs d'établissement en leur permettant de recruter directement certains enseignants.

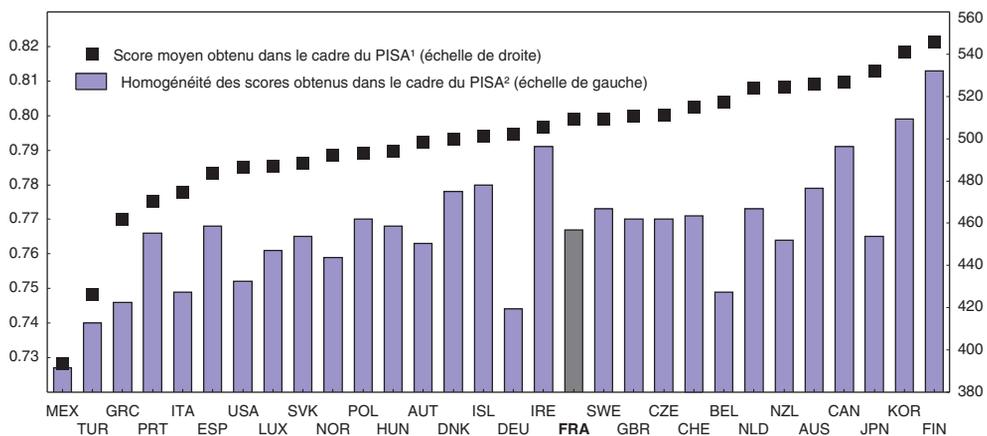
L'utilisation d'un système de circonscriptions, la « carte scolaire », appliqué de manière relativement rigide pour répartir les enfants entre les différents établissements d'enseignement peut également exacerber la transmission des handicaps sociaux. Les parents aisés et mieux informés tendent d'ores et déjà à éviter de résider dans les ZEP, et s'efforcent plus généralement de trouver le moyen de contourner la carte scolaire. Bien

qu'ils soient en fait relativement peu nombreux à y parvenir, d'aucuns réclament que la carte scolaire soit assouplie et que les parents puissent choisir l'établissement scolaire de leur enfant, dans un souci d'équité et d'efficacité. L'existence d'un petit nombre de lycées publics d'élite qui sélectionnent clairement leurs élèves sur la base de leurs capacités, dans le cadre d'un système censé éviter une telle sélection, illustre les fortes pressions qui s'exercent en faveur du choix et de la sélection. Il est important, quoique difficile, de faire la distinction entre l'intérêt des individus considérés isolément et les performances globales du système d'enseignement. En laissant les établissements entrer davantage en concurrence les uns avec les autres pour attirer les élèves, les autorités pourraient favoriser une utilisation plus efficace des ressources, mais elles devraient prendre en parallèle d'autres dispositions pour éviter une exacerbation du caractère inéquitable du système s'accompagnant de progrès limités, voire inexistant, en termes de performances globales.

De même que les dépenses d'éducation de la France sont approximativement égales à la moyenne de celles des pays de l'OCDE, les résultats scolaires semblent proches de la moyenne, ou peut-être légèrement supérieurs, selon l'enquête du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) (graphique 1.6). Cette enquête met cependant en évidence les résultats scolaires des enfants de 15 ans, et non les performances du système d'enseignement dans son ensemble; dans la mesure où la France consacre davantage de ressources financières à l'enseignement primaire et secondaire qu'à l'enseignement supérieur, ces résultats pourraient donc être interprétés comme révélateurs de performances médiocres. Cette conclusion n'est toutefois pas nécessairement étayée par de récents travaux de l'OCDE. La France semble donc plus proche de la « frontière d'efficacité » que la plupart des autres pays membres de l'Organisation.

Compte tenu de ces ambiguïtés concernant les mesures globales du rapport coût-efficacité de l'enseignement, aucune conclusion significative ne peut être aisément tirée des données disponibles sur l'efficacité relative du système éducatif français. Toutefois,

Graphique 1.6. Résultats scolaires et équité, en 2003



1. Moyenne simple des scores obtenus en mathématiques, en compréhension de l'écrit, en sciences et en résolution de problèmes.
2. Mesurée par le rapport entre le score moyen du 25^e centile et celui du 75^e centile (plus ce ratio est élevé, plus les résultats des élèves sont homogènes).

Source : OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain – Premiers résultats de PISA 2003; Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054747285478>

comme indiqué au chapitre 3, il est possible dans de nombreux domaines d'élaborer de meilleures mesures des performances des établissements scolaires, et de rendre les décideurs plus directement responsables de l'amélioration de ces performances. La question potentiellement cruciale de l'autonomie des établissements d'enseignement est malheureusement difficile à traiter. Une comparaison des résultats obtenus par différents pays dans le cadre de l'enquête PISA tend certes à indiquer qu'une plus grande autonomie s'accompagne de meilleures performances, mais une forte incertitude pèse sur cette conclusion.

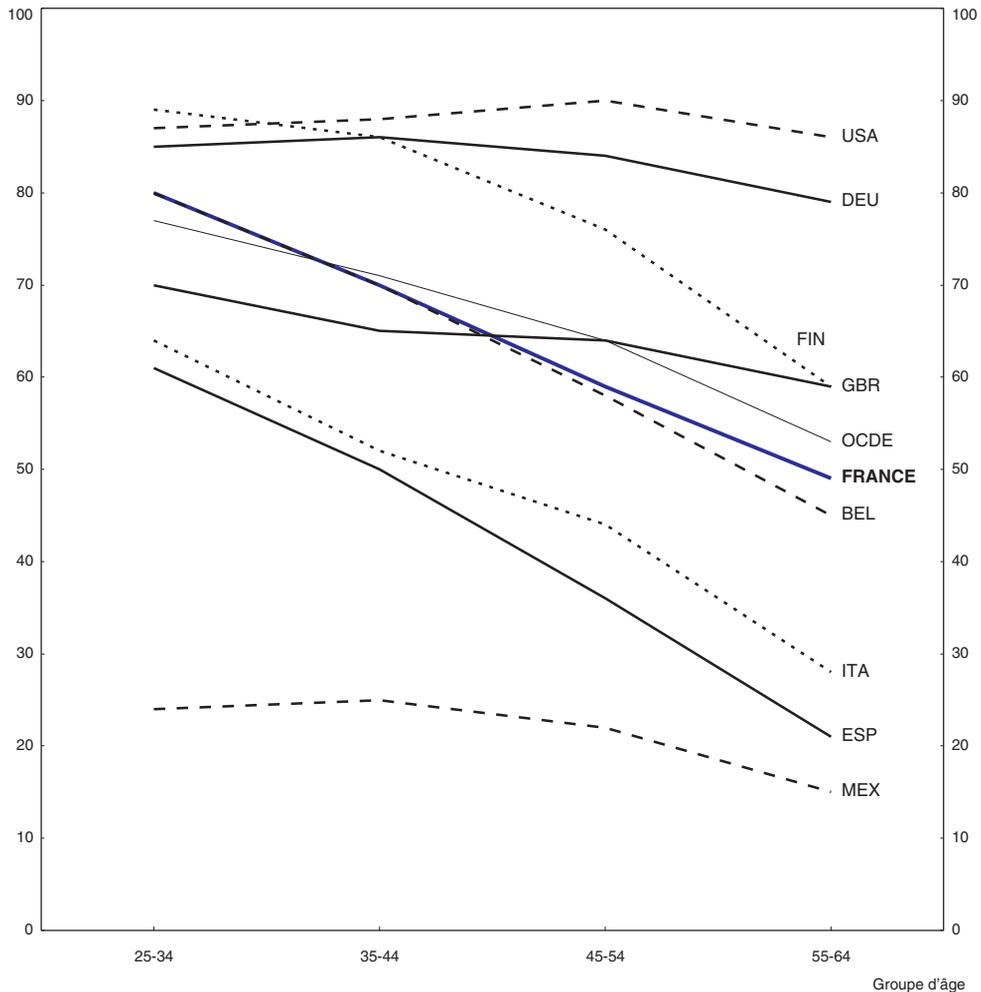
Un facteur ayant eu une incidence majeure sur l'enseignement secondaire et supérieur a résidé dans la très forte augmentation du nombre de personnes diplômées du deuxième cycle de l'enseignement secondaire au cours des années 70 et 80. La proportion de la population âgée de 55 à 64 ans ayant atteint ce niveau de formation en France est sensiblement inférieure à celle observée dans des pays comparables comme l'Allemagne et les États-Unis (graphique 1.7). La France a cependant comblé cet écart assez rapidement (de même qu'un certain nombre d'autres pays) et pour les cohortes d'âge allant jusqu'à 40 ans environ en 2004, le niveau moyen de formation est au moins égal à la moyenne de l'OCDE, même si un écart modéré sépare toujours la France des pays les mieux classés. L'ampleur de l'effet induit sur l'enseignement supérieur tient au fait qu'une forte proportion des individus qui obtiennent aujourd'hui un diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire en France ont automatiquement le droit d'entrer à l'université. Les droits d'inscription dans les universités publiques sont très faibles, et il n'existe pas de sélection à l'entrée. Or, dans le même temps, le volume des ressources consacrées à l'enseignement supérieur n'a pas suivi le rythme d'augmentation des effectifs, en partie – mais pas entièrement – du fait de la modestie des droits d'inscription, si bien que le niveau moyen des ressources disponibles par étudiant est bas; en fait, le montant des dépenses annuelles moyennes par individu est plus faible pour les étudiants inscrits à l'université que pour les élèves de l'enseignement secondaire.

Reste que si le système universitaire public de base est non sélectif, il existe divers établissements pratiquant une sélection à l'entrée, généralement désignés collectivement sous le nom de grandes écoles, qui exercent un attrait nettement plus fort sur les étudiants les plus performants, et qui suscitent par conséquent une vive concurrence entre candidats à l'admission. Par ailleurs, contrairement à la situation observée dans l'enseignement obligatoire, les ressources disponibles par individu varient considérablement entre les différentes composantes de l'enseignement supérieur, les établissements d'élite affichant des niveaux de dépenses plusieurs fois supérieurs à ceux des universités publiques. Les universités étant dans l'incapacité de refuser l'accès aux jeunes dont le niveau est insuffisant, les futurs étudiants ne sont apparemment pas conscients du fait que nombre des cursus qui les attirent sont à la fois beaucoup plus difficiles qu'ils ne l'imaginent et probablement pas très utiles sur le marché du travail. Par ailleurs, la répartition des ressources dans le cadre d'un système qui se veut égalitaire a un caractère plutôt régressif. Il est manifestement nécessaire de mieux orienter les étudiants dans leurs choix et d'améliorer l'affectation des ressources.

De fait, un certain nombre de mesures utiles ont été adoptées récemment. Les universités sont maintenant encouragées à publier des informations sur le devenir professionnel de leurs diplômés (ce qu'elles sont encore peu nombreuses à faire) et, à compter de cette année, elles doivent conseiller de manière précoce leurs futurs étudiants potentiels. Elles sont cependant toujours dans l'obligation d'admettre tout étudiant ayant

Graphique 1.7. Niveau de formation par groupe d'âge

Pourcentage de la population ayant au moins achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire
Par groupe d'âge, en 2004



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE 2006*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054757445452>

obtenu le baccalauréat, même si son niveau est insuffisant (même si les règles d'une carte scolaire s'appliquent dans le cas de certains cours et de certaines universités, notamment en région parisienne). Tous les projets de remise en cause de ce principe se sont heurtés à une vive opposition politique, de même que les propositions d'augmentation des droits d'inscription. Nombre de jeunes éprouvent déjà des difficultés à entrer sur le marché du travail en France, où le chômage est élevé dans cette catégorie de population. Il est donc très important à la fois de réduire la perte de temps pour les étudiants et le gaspillage de ressources publiques dans des cursus improductifs, et d'améliorer la préparation au marché de l'emploi offerte par le système d'enseignement.

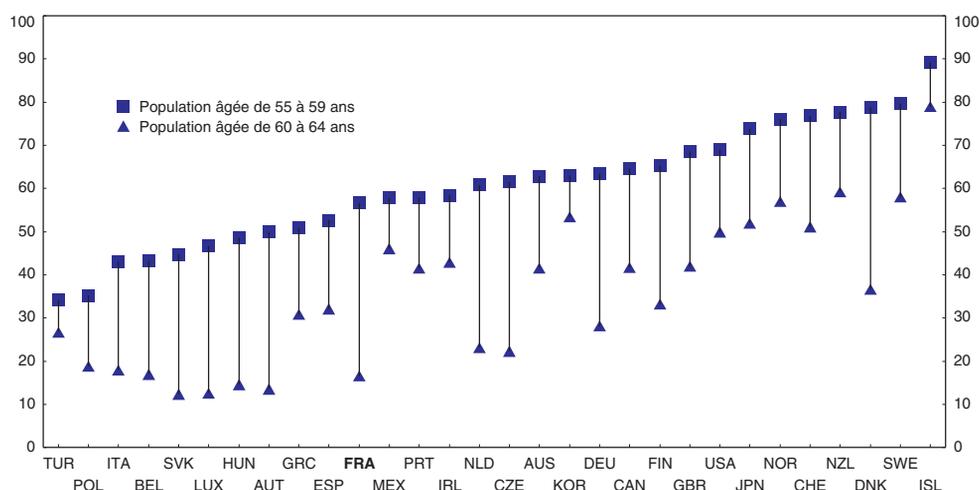
Un autre aspect du système de sélection et de répartition des ressources tient au fait que les grandes écoles attirent la plupart des étudiants les plus doués, alors qu'elles étaient, il y a peu encore, rarement orientées vers la recherche. En conséquence, elles privent ces jeunes d'une expérience appréciable tout en affaiblissant les activités de recherche françaises, qui

sont menées au sein des universités et d'organismes publics de recherche. Cette situation a toutefois évolué récemment, puisque certaines grandes écoles (qui sont par ailleurs souvent relativement modestes en termes d'effectifs inscrits) sont en train de s'associer à des universités au sein de pôles d'excellence. Un des enjeux essentiels à cet égard est de définir des modèles de gouvernance et de financement favorisant la recherche du meilleur rapport coût-efficacité en général, et non uniquement dans des cas exceptionnels.

Des progrès ont été réalisés sur le front du vieillissement démographique, mais des problèmes demeurent

Alors que l'accès des jeunes à l'emploi est particulièrement difficile, une des caractéristiques frappantes du marché du travail français réside dans la précocité de la cessation d'activité des travailleurs âgés (graphique 1.8). Pendant un certain temps, cette situation a pu sembler tenable, dans la mesure où de nombreuses personnes en âge de travailler payaient les retraites et autres transferts sociaux perçus par les inactifs. Cela étant, les prélèvements obligatoires sur le travail nécessaires pour financer les pensions relativement généreuses du système de retraite par répartition et autres prestations contribuaient à l'importance du coin fiscal sur la main-d'œuvre.

Graphique 1.8. **Taux d'emploi des groupes d'âge 55-59 ans et 60-64 ans**
En pourcentage de la population considérée, en 2005



Source : OCDE, *Statistiques de la population active*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054762533172>

Néanmoins, au début des années 90, il était devenu clair pour les responsables de l'action publique que la situation était intenable à long terme, compte tenu de l'accroissement de la longévité et de la baisse de la fécondité. La proportion du PIB requise pour financer les charges futures au titre des retraites était vouée à augmenter de 6 points de pourcentage au moins en l'absence de réformes, tandis que les autres dépenses liées à l'âge, notamment en matière de santé, s'alourdiraient également. Une réforme du système de retraite adoptée en 1993, qui n'entrera pleinement en vigueur qu'en 2008, a sensiblement contribué à atténuer cette augmentation, sans pour autant l'éliminer. L'ampleur du problème, ainsi que ses probables répercussions économiques, ayant toutefois été sous-estimée par la population, cette réforme est restée incomplète,

notamment dans la mesure où elle n'a pas concerné les salariés du secteur public. Cette omission a été en grande partie rectifiée en 2003, même si les fonctionnaires conservent divers avantages. Certains groupes de travailleurs – essentiellement employés par des entreprises publiques ou d'anciennes entreprises publiques comme EDF, la Société nationale des chemins de fer (SNCF) ou la Régie autonome des transports parisiens (RATP) – n'ont été affectés par aucune de ces deux réformes, dans la plupart des cas en raison du préjudice qu'ils semblaient pouvoir causer à l'économie en s'engageant dans un mouvement social. Il est maintenant largement admis qu'il sera nécessaire de remédier à cette inégalité de traitement au cours de la prochaine série de réformes, prévue en 2008.

Malgré les répercussions essentielles qu'ont eues ces réformes sur la viabilité des finances publiques, il faudra aller plus loin pour éviter que le vieillissement démographique ne provoque une hausse sensible des dépenses publiques en pourcentage du PIB. L'incertitude prévaut quant à l'ampleur que pourrait revêtir cette augmentation, en particulier dans le domaine des soins de santé, où la tendance à la hausse des coûts observée ces dernières années est due à une conjonction de facteurs qu'il est difficile de dissocier : des traitements et des technologies nouveaux, une modification des comportements et des dispositifs financiers, ainsi que le vieillissement de la population. En fait, l'effet pur du vieillissement a probablement été relativement modeste jusqu'ici, ce qui rend particulièrement difficile la prévision de son évolution future. Le même flou prévaut quant aux perspectives d'évolution des dépenses non médicales de prise en charge des personnes âgées. Si elles ne représentent pour l'instant qu'une fraction relativement mineure des dépenses publiques, c'est parce que les familles sont généralement prêtes à assumer elles-mêmes cette prise en charge et capables de le faire; à mesure que le rapport de dépendance économique augmentera, cette capacité pourrait diminuer. Si l'on considère globalement les retraites, les soins de santé et la prise en charge des personnes dépendantes, les prévisions officielles actuelles font ressortir une augmentation des dépenses totales pouvant aller jusqu'à 4 points de PIB d'ici à 2050. On pourrait considérer qu'une telle hausse sur une période de 40 ans sera aisément absorbée, compte tenu de la montée des dépenses publiques observée au cours des quatre dernières décennies (qui a été de plus de 10 points de PIB). Néanmoins, dans la mesure où la charge globale représentée par les prélèvements obligatoires grève déjà lourdement l'efficacité de l'économie, sans compter le risque que les estimations actuelles se révèlent en deçà de la réalité, il ne serait guère avisé de s'en tenir à un tel raisonnement.

L'effet direct de l'âge effectif de départ en retraite sur l'emploi des personnes âgées est moindre qu'auparavant, en raison de la quasi-neutralité actuarielle du système de retraite. Toutefois, il pèse encore dans la balance, en partie parce qu'il existe des travailleurs faiblement rémunérés qui peuvent percevoir un minimum vieillesse que leurs propres cotisations ne suffiraient pas à financer, et en partie parce que toute progression de l'emploi entraîne un surcroît de production – et donc de recettes publiques. Les réformes du système de retraite et la réduction du nombre de dispositifs publics encourageant les cessations anticipées d'activité devraient avoir renforcé les incitations au travail, mais elles n'ont eu pour le moment aucun effet visible sur le taux d'emploi effectif des personnes âgées.

Cette absence de réaction est peut-être compréhensible, compte tenu de la vigueur avec laquelle les pouvoirs publics ont encouragé les retraits du marché du travail pendant un certain nombre d'années : depuis 1980, on recense au moins huit dispositifs nationaux financés sur fonds publics destinés à favoriser les retraites anticipées. La plupart d'entre eux ont été supprimés ou revus à la baisse, mais ils continuent sans doute à influencer sur les

comportements, et les allocations de chômage servent aujourd'hui de substitut partiel à des prestations de retraite anticipée pour pas moins de 400 000 personnes de plus de 55 ans. Une mesure adoptée par la loi « Fillon » portant réforme des retraites en août 2003 a institué une possibilité de Départ Anticipé en Retraite pour carrière longue. Cette possibilité n'est ouverte qu'aux salariés ayant accumulé un nombre de trimestres suffisants de cotisations retraites avant l'arrivée à l'âge de 60 ans. Les pouvoirs publics ont commencé à mener des campagnes de sensibilisation auprès de la population, dans le but d'amener à la fois les salariés et les employeurs à penser différemment; il pourrait également s'avérer nécessaire de prendre des mesures en vue de faire évoluer les comportements en matière de fixation des salaires ainsi que la relation entre rémunération et productivité pour les travailleurs âgés. Bien que des travaux récents laissent à penser que ce problème reste d'une ampleur limitée, il semble bien qu'il existe au moins une certaine discrimination fondée sur l'âge. Ainsi, de nombreuses entreprises, y compris des grandes, semblent vouloir se défaire de leurs employés au-delà d'un certain âge, pour des raisons qui pourraient être (les informations disponibles sont ambiguës) liées à un écart entre productivité et rémunération.

La processus de décentralisation des fonctions assumées par l'État soulève des problèmes de responsabilisation et d'efficience

Dans tous les domaines de l'action publique évoqués jusqu'ici – pauvreté, enseignement et vieillissement – une proportion assez significative des dispositifs publics sont mis en œuvre, et parfois conçus, à un niveau infranational. De fait, comme indiqué au début de ce chapitre, les dépenses des collectivités locales augmentent à un rythme plus rapide que les dépenses publiques globales depuis un certain nombre d'années. Cela tient en partie au fait que les dépenses ont enregistré une augmentation considérable dans les domaines où la responsabilité de l'utilisation des deniers publics a été transférée à des niveaux d'administration inférieurs depuis les années 80, au cours desquelles a été lancé le mouvement de décentralisation de la structure étatique française, traditionnellement marquée par un fort centralisme.

La principale motivation qui sous-tendait ce mouvement était de rapprocher les processus de prise de décisions de ceux qu'ils affectaient, dans l'espoir d'améliorer la capacité d'adaptation des politiques publiques aux besoins locaux. Certaines compétences ont été totalement déléguées aux collectivités locales, auxquelles il incombe à la fois d'élaborer et de mettre en œuvre les programmes de dépenses considérés; dans d'autres cas, les collectivités locales jouent en fait le rôle de gestionnaire pour le compte de l'État central, dont la définition des niveaux de dépenses ou des droits des individus reste la prérogative. Les dépenses afférentes aux bâtiments scolaires (contrairement à de nombreuses autres dépenses d'éducation) représentent un exemple de délégation totale de compétence. À l'inverse, dans le cas du transfert de responsabilité relatif au revenu minimum d'insertion (RMI), une prestation non contributive destinée aux chômeurs, l'État conserve des pouvoirs d'initiative substantiels – au premier rang desquels celui de fixer le niveau de cette prestation – sans qu'il lui incombe de la financer. La principale question que soulèvent ces initiatives axées sur un objectif de « proximité » est celle de leur impact sur le niveau global des dépenses publiques, de l'efficience avec laquelle sont employés les fonds engagés, et de leurs liens avec les prélèvements fiscaux nécessaires pour les financer. En résumé, il n'est pas du tout évident que la structure actuelle aille dans le sens de la transparence.

Une des statistiques les plus fréquemment citées dans ce contexte est le nombre de communes (la plus petite subdivision administrative française), qui est légèrement supérieur à 36 000. Si la plupart des pays européens ont la même structure de base à trois niveaux d'administration infranationaux que la France, ces 36 000 communes sont plus nombreuses que les unités administratives équivalentes de tous les autres pays de l'Union européenne (UE) réunis. En outre, elles forment un ensemble très hétérogène en termes de taille : leur population moyenne est d'environ 1 600 personnes, mais un grand nombre de communes rurales ne comptent que quelques centaines d'habitants. Or, leurs maires, élus par les habitants, ont les mêmes responsabilités et prérogatives que ceux de villes dix ou vingt fois plus grandes. Les deux autres principaux niveaux d'administration infranationaux, le département et la région, ne sont pas aussi hétérogènes. Chacun de ces trois niveaux d'administration infranationaux est dirigé par un conseil élu qui jouit d'une large indépendance : il n'existe pas de hiérarchie d'autorité entre ces différentes collectivités, et, dans les limites de ses prérogatives budgétaires et constitutionnelles, chaque niveau est libre d'intervenir dans le domaine de son choix. Deux autres facteurs compliquent encore la situation. Le premier est la mise en place d'une nouvelle couche d'unités administratives prenant la forme de regroupements de communes, créés dans le but d'améliorer les économies d'échelle réalisées dans la prestation des services locaux (des dotations versées par l'État central incitent à ces regroupements). Le second est la représentation de l'État central dans chaque département par un préfet, dont le champ de compétence couvre essentiellement les questions d'ordre public et la mise en œuvre des politiques définies par l'État, mais qui peut également intervenir dans de nombreux domaines (quoique avec un budget très limité), soit directement, soit en coopération avec les collectivités locales.

Cette configuration offre des marges de manœuvre considérables pour satisfaire les besoins locaux, mais elle complique la recherche du meilleur rapport coût-efficacité, compte tenu des risques de chevauchements des compétences et des coûts de coordination induits par l'intervention d'acteurs multiples. La proportion des dépenses représentée par les collectivités locales s'étant accrue, sous l'effet conjugué de la croissance interne de leurs dépenses et de la décentralisation d'un certain nombre de dispositifs qui relevaient précédemment de l'État central, leurs besoins en termes de recettes ont également augmenté. L'adaptation nécessaire n'a pas été sans susciter des difficultés. Les impôts locaux étaient assis initialement sur la résidence et le patrimoine foncier pour les ménages, et sur les actifs et la masse salariale pour les entreprises. L'impôt local sur les sociétés, c'est-à-dire la « taxe professionnelle », a fait l'objet de nombreux ajustements ponctuels au fil des ans, si bien que son assiette actuelle est très éloignée de celle définie initialement; quant aux impôts prélevés sur les ménages, ils sont assis sur la valeur théorique des propriétés foncières, dont la dernière évaluation complète remonte à 1970 pour le foncier bâti. Les dotations de l'État central constituent une autre source de financement des collectivités locales. Elles comprennent des transferts destinés à compenser les pertes de recettes d'impôts locaux résultant des réductions de ces prélèvements imposées par le pouvoir central, des transferts directs destinés à financer des programmes de dépenses spécifiques, et des transferts de péréquation permettant une certaine redistribution des ressources entre collectivités territoriales riches et pauvres. Plus récemment, une petite proportion des recettes de certains impôts nationaux a également été attribuée aux collectivités locales.

Cette évolution de la répartition des ressources s'est généralement faite dans le respect du principe constitutionnel élémentaire selon lequel l'accroissement des charges résultant du transfert de compétences de l'État aux collectivités locales doit être compensé par un transfert de ressources. Un des enjeux essentiels de l'action publique consistera néanmoins à faire le point sur la situation actuelle, pour aller peut-être encore plus loin en matière de décentralisation dans les domaines où cela se justifie pour des raisons d'efficacité ou de démocratie, tout en veillant à mettre en place un cadre satisfaisant de responsabilisation et de contrôle concernant le poids global du secteur public dans l'économie.

La protection de l'environnement est une priorité de l'action publique, mais elle pourrait être mise en œuvre à un meilleur rapport coût-efficacité

Garantir la préservation de l'environnement sur le long terme reste une préoccupation essentielle en France, comme dans tous les autres pays membres de l'OCDE. Dans les précédentes *Études économiques*, il a été recommandé de manière répétée à la France d'aller plus loin dans l'utilisation d'instruments économiques tels que les taxes et les redevances, ainsi que dans la fixation du niveau de ces prélèvements en fonction de l'estimation des dommages causés à l'environnement. Bien que des efforts aient été déployés en ce sens, et que la perception de certains prélèvements déterminés en fonction d'externalités fasse partie des finalités essentielles de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), nombre d'opportunités manquées et d'incohérences demeurent. En outre, alors que la France est au premier rang des pays qui œuvrent en faveur d'une extension des accords internationaux relatifs à la réduction de certaines formes de pollution, notamment des émissions de gaz à effet de serre, elle dispose encore de marges de manœuvre importantes pour améliorer l'efficacité économique de ses politiques environnementales.

Le principal prélèvement fiscal lié aux activités polluantes est la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), qui n'est en fait pas utilisée comme une écotaxe mais comme une source de recettes importantes; il est donc peut-être injuste de lui reprocher de ne pas remplir les conditions idéales auxquelles devrait satisfaire une taxe de protection de l'environnement bien conçue. Néanmoins, aucune avancée n'a été réalisée récemment vers la modification des caractéristiques de la TIPP qui se traduisent par des incitations préjudiciables d'un point de vue écologique. On peut notamment citer à cet égard le fait que le litre de diesel est moins taxé que celui d'essence, alors que le premier est plus polluant que le second, et les exonérations accordées aux carburants utilisés par les professions agricoles, le secteur du bâtiment et des travaux publics, le transport routier commercial, ainsi que certains navires et les aéronefs (encore que cette dernière exonération soit prévue par des accords internationaux). Le fioul domestique est taxé trois fois plus fortement que le fioul lourd utilisé dans l'industrie ou la production d'électricité. En outre, le taux de TIPP qui lui est appliqué est six fois moindre que celui auquel est soumis le fioul très similaire utilisé dans les moteurs diesel; cette comparaison est cependant peut-être un peu faussée, dans la mesure où les émissions des véhicules à moteur (autres que celles de dioxyde de carbone) sont de nature différente et se produisent souvent dans des endroits où elles causent davantage de dégâts que les émissions résultant du chauffage domestique.

Tandis que les carburants utilisés pour le transport sont pour l'essentiel lourdement taxés, et que les usages industriels de combustibles sont désormais soumis au système de plafonnement et d'échange des droits d'émission de dioxyde de carbone de l'UE, la France a introduit des allègements d'impôts supplémentaires en faveur des biocarburants, et fait valoir

que des objectifs ambitieux de production d'énergie renouvelable devraient être adoptés par tous les États membres de l'Union européenne. S'il est clair que les énergies renouvelables constituent un élément de réponse important aux problèmes posés par les émissions croissantes de gaz à effet de serre, le fait d'accorder des subventions spécifiques pour encourager leur utilisation, ou de fixer des objectifs concernant leur production, se traduit par des coûts superflus. La logique qui sous-tend les taxes existantes et, plus particulièrement, les systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission de l'UE et de Kyoto est double : ces dispositifs permettront de garantir la réalisation des objectifs d'émission, et les incitations économiques qui en découlent favoriseront la conjonction la plus rationnelle possible des énergies de substitution et des économies d'énergie. L'utilisation de trop nombreux instruments faisant double emploi en vue d'atteindre le même objectif peut rapidement s'avérer assez coûteuse. Ainsi, les biocarburants ne sont pas assujettis à la TIPP (alors qu'ils devraient en fait être uniquement exonérés de la fraction de la TIPP considérée comme une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone ou d'autres polluants que l'utilisation des biocarburants ne produit pas), mais tel est également le cas des autres combustibles, polluants, pouvant être utilisés par le secteur agricole pour fabriquer les biocarburants eux-mêmes; le recours aux engrais azotiques pour améliorer les rendements est également une source de N₂O, un gaz à effet de serre puissant qui est compris dans les plafonds de Kyoto mais n'est ni taxé ni inclus dans un plafond d'émission national. Il n'est donc en définitive pas surprenant que les exploitants agricoles soient fortement favorables à la promotion de ces carburants.

Autres réformes structurelles

S'il n'y a pas eu une réforme majeure dans les politiques structurelles depuis la dernière *Étude économique*, les autorités ont néanmoins pris une série d'initiatives allant globalement dans la bonne direction. En matière de réglementation et de politique de la concurrence, les nombreuses modifications intervenues depuis 2003 – l'année à laquelle se réfèrent actuellement les indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP) de l'OCDE – devraient déboucher sur une augmentation significative de la production par habitant. Voir l'annexe 1.A1.

Notes

1. Ce point a été examiné dans l'*Étude économique* de 2003 consacrée par l'OCDE à la France (voir le chapitre III sur la gestion des dépenses publiques), et l'on trouvera des informations précises (en français et en anglais) concernant les objectifs de cette loi et son application sur le site Internet du ministère des Finances : www.minefi.gouv.fr/lolf/index1.html.
2. L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), qui fait partie du ministère des Finances, de l'Économie et de l'Industrie, révisé normalement en mars les estimations mensuelles fondées sur le décompte des demandeurs d'emplois de l'année précédente, à la lumière des résultats de l'enquête Emploi portant sur cette même année. La révision de 2007 a cependant été repoussée de six mois, l'INSEE doutant de la fiabilité des données recueillies dans le cadre de l'enquête Emploi. Celles-ci font en effet ressortir un taux de chômage annuel de 9.8 % pour 2006, alors que la moyenne des taux de chômage mensuels publiés pour cette même année s'établit à 9.1 %.
3. Sondage *Financial Times* – Harris sur les migrations dans l'Union européenne, publié le 19 février 2007.
4. Les répercussions des problèmes liés à la dichotomie entre « insiders » et en marge ne se limitent pas au marché du travail. Ainsi, les personnes non titulaires d'un contrat à durée indéterminée éprouvent des difficultés à louer un logement, ou à contracter un emprunt, qui vont au-delà du risque objectif lié à leur situation. Il semble probable que ces difficultés s'expliquent dans une large mesure par les déficiences du marché du logement et du marché du crédit, mais nombre de personnes tendent à les imputer au contrat de travail lui-même.

ANNEXE 1.A1

Progrès des réformes structurelles

La présente annexe passe en revue les mesures prises sur la base des recommandations faites dans les *Études* précédentes. Les recommandations qui sont nouvelles dans la présente *Étude* sont énoncées dans le chapitre correspondant.

Recommandations	Mesures prises depuis 2005
Politique du marché du travail	
Permettre une diminution du SMIC par rapport au salaire moyen.	Après avoir augmenté en termes relatifs au cours de l'application progressive des dispositions sur les 35 heures, le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) a évolué parallèlement au salaire moyen. Une commission existe qui doit rendre un avis avant toute augmentation du niveau relatif du SMIC. Il serait préférable de stabiliser le SMIC en termes réels pendant un certain temps, afin de le laisser diminuer en termes relatifs.
Limiter les risques de trappe du chômage et de la pauvreté.	Les réformes engagées ont permis de progresser nettement dans l'élimination des taux marginaux d'imposition effectifs de 100 %, même s'il reste encore des zones avec un taux marginal élevé. Le crédit d'impôt sur les revenus d'activité désigné sous le nom de prime pour l'emploi (PPE) a été revu à la hausse, et les incitations ont été améliorées en matière de transition de l'aide sociale au travail. Voir le chapitre 2.
Accorder une importance prioritaire à l'employabilité des jeunes et aux dispositifs de formation en cours d'emploi.	L'accent a été mis davantage sur les dispositifs d'apprentissage. Un prélèvement destiné à financer la formation encourage la formation sur poste, mais son efficacité est incertaine.
Supprimer progressivement les programmes de préretraite et veiller à ce que le système d'assurance-chômage ne serve plus à subventionner des retraits anticipés du marché du travail. Supprimer ou réformer davantage la contribution Delalande.	Hormis pour les régimes « spéciaux » de retraite qui couvrent environ 520 000 personnes, les dispositifs de préretraite ont été progressivement démantelés. Les allocations de chômage sont toutefois devenues pour les personnes de plus de 55 ans un substitut partiel à ces préretraites. L'abolition de la contribution Delalande a été annoncée pour 2010. Voir le chapitre 4.
Réduire la différence de protection de l'emploi entre les contrats à durée déterminée (CDD) et les contrats à durée indéterminée (CDI), de préférence en instaurant un contrat de travail unique faisant l'objet d'une moindre protection, qui se renforcerait avec l'ancienneté dans l'emploi. Alléger les obligations imposées aux employeurs en matière de reclassement des salariés licenciés.	Aucune mesure n'a été prise en la matière, hormis l'introduction de contrats spécifiques assortis d'une protection allégée au cours des deux premières années, exclusivement destinés aux petites entreprises (comptant moins de 20 salariés), et la mise en place de contrats spécifiques de courte durée pour les personnes de plus de 57 ans. Réformer la législation sur la protection de l'emploi reste une priorité. Voir le chapitre 2.
Assouplir les règles relatives au temps de travail.	La réduction du taux légal de majoration pour heures supplémentaires (de 25-50 % à 10-25 %) introduite en 2003 a été prolongée jusqu'à 2008, mais cette majoration reste applicable à compter de la 36 ^e heure. Les entreprises peuvent négocier avec leur personnel des accords moins favorables pour les salariés que les accords de branche, mais cette possibilité est rarement utilisée par les employeurs. D'autres mesures assouplissent la loi par exemple en augmentant la limite annuelle d'heures supplémentaires travaillées, ou en diminuant le taux légal de majoration pour le 36 ^e heure dans les entreprises avec moins de 20 salariés.

Recommandations	Mesures prises depuis 2005
Renforcer l'efficacité du service public de l'emploi, notamment en créant un système de guichet unique, en améliorant la coordination entre l'ANPE et l'UNEDIC, et en évaluant l'efficacité des programmes spécifiquement destinés aux chômeurs.	La mise en place de maisons de l'emploi se poursuit (on en comptait déjà 200 en activité en 2006), mais elle repose dans une large mesure sur des initiatives locales. Un service commun a été créé par la convention relative à la coordination du service public de l'emploi signée en mai 2006 par l'État, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC). Les efforts déployés doivent se poursuivre pour que ces structures deviennent de véritables guichets uniques, et la fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC y contribuerait. Les dispositifs d'accompagnement du service public pour l'emploi ont été renforcés par la personnalisation (profilage), l'entretien mensuel et la possibilité de sanctions graduées. Les premières évaluations des programmes d'accompagnement sont en cours. Voir le chapitre 2.

Concurrence sur les marchés de produits et réforme de la réglementation

Faire de l'intérêt des consommateurs un critère d'évaluation essentiel de la structure des marchés et des fusions.	La France a transposé l'article 9 de la directive européenne sur les OPA (validation des mesures de défense par l'assemblée générale en période d'offre), mais en retenant le principe de réciprocité. Le discours politique sur la notion de « patriotisme économique » peut prêter à confusion avec un protectionnisme national et devrait être clarifié.
Renforcer l'indépendance des autorités compétentes en matière de concurrence et de fusions vis-à-vis du gouvernement, soit en transférant au Conseil de la concurrence la totalité des fonctions visées, soit en les séparant plus nettement des autres activités de surveillance des marchés relevant du ministère des Finances.	Des projets, réels ou supposés, de fusion concernant une entreprise agroalimentaire et un groupe énergétique ont provoqué de vifs débats politiques importants qui risquaient de laisser croire que le gouvernement s'opposerait à une fusion avec des entreprises étrangères. La loi sur les OPA, transposant la directive, adoptée en mars 2006, a instauré un dispositif de lutte contre les rumeurs sur le modèle du <i>take-over</i> panel londonien. Elle a également autorisé le recours à des mécanismes de défense de type « pilule empoisonnée » dès lors qu'elles sont adoptées par l'assemblée générale des actionnaires. Selon le gouvernement, il ne s'agit pas de les protéger de manière définitive contre une offre, mais de se mettre en meilleure position de négociation au bénéfice, notamment des actionnaires. Il conviendra de vérifier que tel est bien l'usage qui en est fait.
Supprimer les dispositions juridiques inutiles concernant la distribution, notamment en matière de revente à perte et de publicité télévisée. Faire en sorte que les règles d'urbanisme commercial favorisent les nouvelles entrées dans le secteur de la distribution.	Les règles relatives à la revente à perte ont été assouplies et devraient laisser jouer davantage la concurrence, même si elles reposent maintenant sur une formule plus complexe. Les restrictions imposées aux entreprises de distribution en matière de publicité télévisée ont été allégées. La révision des règles de tarification semble avoir permis une baisse des prix, et les autorités pourraient les assouplir encore en leur donnant pour fondement un contrôle classique d'abus de position dominante, assorti d'un critère clairement limité aux atteintes portées aux intérêts des consommateurs.
Les restrictions de concurrence dans le secteur des services professionnels devraient être réduites.	Aucune mesure n'a été prise.
Renforcer la concurrence dans les industries de réseau, notamment en supprimant les privilèges injustifiés dont bénéficient les opérateurs historiques et/ou publics, ainsi qu'en renforçant la séparation verticale des activités et en favorisant l'entrée de nouveaux acteurs lorsque l'intérêt des consommateurs l'exige. Les obligations de service public ou de service universel devraient être dissociées des fonctions de détenteur du capital des entreprises publiques, et financées par des ressources spécifiques.	La multiplication des entrées dans certains secteurs (services postaux, téléphonie mobile) a renforcé la concurrence. La règle de séparation verticale des activités est entrée en application dans les secteurs du gaz et de l'électricité en décembre 2006, ce qui était déjà le cas dans le secteur du transport ferroviaire. Reste que cette séparation doit être renforcée, notamment dans les chemins de fer, où le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire est une filiale de la société nationale de transport ferroviaire. Aucune mesure n'a été prise concernant le traitement des obligations de service public.

Finances publiques

Réduire les dépenses publiques en pourcentage du PIB.	Le poids des dépenses publiques en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) n'augmente plus, mais son évolution n'est pas clairement orientée à la baisse. La part de l'État central dans les dépenses de l'ensemble des administrations publiques a diminué. Voir le chapitre 5.
---	--

Recommandations	Mesures prises depuis 2005
Veiller à ce que la LOLF soit effectivement appliquée.	La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est entrée pleinement en vigueur en 2007. Une loi organique similaire a été adoptée pour le financement de la sécurité sociale.
Continuer à réduire les coûts de collecte des prélèvements obligatoires, et envisager à terme de fusionner les principaux dispositifs de collecte.	La collecte de la redevance télévisuelle a été couplée à celle d'un impôt local, la taxe d'habitation. Les déclarations d'impôts peuvent être remplies sur Internet. La collecte des impôts a été simplifiée pour les entreprises, grâce à la mise en place d'un interlocuteur fiscal unique.
Simplifier l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), élargir son assiette et introduire un système de retenue à la source.	Le nombre de déductions fiscales spéciales en vigueur n'a pas diminué. L'introduction de la retenue à la source a été annoncée pour 2009 et les contribuables reçoivent désormais des déclarations d'impôt préremplies. L'assiette de l'impôt sur le revenu a été élargie et son barème simplifié et allégé. L'abattement de 20 % antérieurement applicable aux salaires, pensions et revenus des professions non salariées est supprimé. Il ne subsiste plus que cinq tranches (au lieu de sept) dont une à taux zéro. Les taux applicables ont été réduits à 5,5 %, 14 %, 30 % et 40 %. Un « bouclier fiscal » a été mis en place afin de plafonner le montant total des impôts directs acquittés par les particuliers (à savoir l'impôt sur le revenu, l'impôt sur la fortune, la taxe d'habitation et la taxe foncière) à 60 % de leurs revenus totaux.
Réduire le coin fiscal sur le travail en allégeant les cotisations de sécurité sociale, et recourir davantage aux prestations liées à l'exercice d'un emploi, en abaissant les taux de réduction de ces prestations.	Le crédit d'impôt sur les revenus d'activité désigné sous le nom de prime pour l'emploi (PPE) a été révisé à la hausse, en particulier pour les travailleurs à temps partiel rémunérés au salaire minimum. La fourchette des taux réduits de cotisation de sécurité sociale a été légèrement élargie pour les petites entreprises.
Réduire le taux de l'impôt sur les sociétés et le nombre d'avantages fiscaux spécifiquement destinés à certaines catégories d'activités. Réduire les distorsions qui favorisent les financements par emprunt au détriment des financements par capitaux propres.	La suppression progressive de la majoration de 3 % de l'impôt sur les sociétés s'est achevée en 2006. Aucune mesure n'a été prise pour réduire le nombre d'avantages fiscaux spécifiquement destinés à certaines catégories d'activités. Les plus-values sur cession de titres de participation réalisées à long terme sont exonérées d'impôt, et les mécanismes d'incitation destinés à favoriser les investissements en titres de participation par le biais de dispositifs d'épargne ont été renforcés. Au lieu de tenter de remédier aux distorsions sous-jacentes en recourant à une palette complexe d'exonérations spécifiques, il serait plus efficace d'engager une réforme de fond. Voir également le chapitre 4.
Réduire la demande excessive de soins de santé en relevant le ticket modérateur et en prenant d'autres mesures de responsabilisation des patients.	La mise en œuvre de la réforme de 2004 du système de santé semble avoir ralenti la croissance des dépenses, notamment en matière de produits pharmaceutiques et d'arrêts maladie.
Garantir une plus grande équité entre les différents régimes de retraite.	La mise en œuvre de la réforme des retraites de 2003 est en train d'établir une égalité de traitement entre les salariés du secteur privé et les employés des administrations publiques, mais aucune mesure n'a été prise concernant les régimes spéciaux. Voir le chapitre 2 pour de plus amples informations.

Politique de l'environnement

Recourir d'avantage à des écotaxes fondées sur les coûts estimés des externalités, et à d'autres instruments économiques.	Plusieurs mesures d'incitation fiscale ont été adoptées en faveur des biocarburants, des « véhicules propres » et des investissements des ménages se traduisant par des économies d'énergie ou une réduction des émissions de dioxyde de carbone. Le diesel est toujours moins taxé que l'essence. Certains progrès ont été accomplis en matière de fixation des taxes sur les activités polluantes. L'agriculture reste nettement favorisée par diverses dérogations au principe pollueur-payeur – notamment au titre des taxes sur les combustibles et des redevances d'eau – qui ne se justifient aucunement sur le plan environnemental.
Œuvrer au niveau international en faveur d'une taxation des émissions dues aux transports aériens et maritimes.	Le gouvernement français milite pour une telle évolution au sein de l'Union européenne (UE).

Chapitre 2

Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale

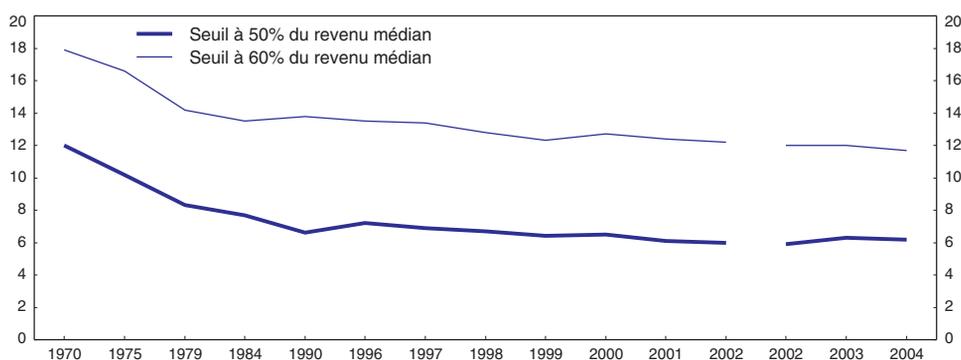
Réduire l'exclusion sociale et la pauvreté sont des objectifs essentiels de tous les gouvernements français. L'approche des politiques actuelles consiste en un grand nombre de mesures façonnées pour des circonstances particulières. La pauvreté, telle que mesurée conventionnellement, est en fait moins répandue que dans beaucoup d'autres pays même si son ampleur est plus importante que ce qui peut être facilement accepté. Certaines politiques ont des effets pervers sur la performance du marché du travail; leur efficacité/coût pourrait donc être améliorée pour obtenir de meilleurs résultats avec les mêmes ressources. La concentration géographique et ethnique de la pauvreté et de l'exclusion sociale constitue l'un des défis les plus importants, qui ne peut être relevé qu'avec la contribution de l'éducation, du marché du travail, du logement, des politiques d'urbanisation et de lutte contre les discriminations ainsi que des services sociaux.

La croissance économique améliore le bien-être général mais peut laisser de côté un ensemble de personnes qui sont confrontées à des situations de pauvreté et, parfois, à l'exclusion sociale. En plus des conséquences néfastes pour les personnes concernées, la pauvreté et l'exclusion sociale sont à l'origine d'externalités négatives, engendrant des problèmes de criminalité¹ et d'insécurité qui détériorent le bien-être global de la population. Si les instruments de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sont essentiellement coûteux pour les finances publiques (à travers des transferts financiers), les coûts sont susceptibles d'être supportés par l'économie dans son ensemble. Pour ces deux raisons, il est essentiel de remédier aux racines de l'exclusion et non pas simplement de pallier ses effets. Dans ce but, il faut à la fois : i) empêcher que la pauvreté et l'exclusion sociale se développent et donc assurer un bon fonctionnement du marché du travail, avoir un système éducatif efficace qui soit capable d'aider les jeunes à trouver un travail, une politique du logement qui limite la création de « ghettos » et par d'autres réformes visant à promouvoir une économie dynamique créatrice d'emplois et, ii) mettre en place des politiques efficaces pour aider les personnes encourant des risques de pauvreté ou menacées par l'exclusion sociale à sortir durablement de ces situations.

Ampleur et évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Au cours du vingtième siècle, les inégalités de revenus (comprenant les revenus du travail et du capital) ont fortement diminué en France (Piketty, 2003). La rupture s'est produite entre les deux guerres mondiales et au cours de la seconde guerre et s'explique essentiellement par la chute des revenus du capital des familles les plus riches, les inégalités de salaire restant elles, relativement stables. Sur la période plus récente, les inégalités de revenu ont baissé au cours des années 70 et 80 et se sont stabilisées depuis le milieu des années 90. Cette baisse des inégalités s'est accompagnée d'une baisse du taux de risque de pauvreté monétaire entre 1970 et 1990, défini par le pourcentage de la population vivant dans un ménage dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté². Le seuil de 60 % du revenu médian est souvent retenu dans les comparaisons internationales et correspondait à 788 euros par mois en 2004 pour une personne seule. Depuis 2002, le taux de risque de pauvreté ainsi défini a légèrement baissé alors que, si l'on considère le seuil de 50 % du revenu médian, il s'est accru légèrement (graphique 2.1). La France se situe dans une meilleure position que la moyenne des autres pays de l'OCDE en ce qui concerne les inégalités (voir graphiques 1.5 et 2.5).

La pauvreté est d'autant plus pénalisante qu'elle persiste dans le temps et conduit à une dégradation des conditions de vie par épuisement de l'épargne. Si l'on considère la proportion de personnes qui encourt des risques de pauvreté dans l'année courante et qui était dans une situation identique au cours de deux des trois années précédentes dans les pays européens, la France se situe dans le groupe de pays où la pauvreté monétaire est relativement basse et tend à être temporaire, même si la persistance de la pauvreté en France est un peu plus élevée que dans les pays qui obtiennent les meilleurs résultats (graphique 2.2).

Graphique 2.1. **Évolution du taux de risque de pauvreté monétaire**¹

1. De 1996 à 2002, les Enquêtes Revenus Fiscaux s'appuyaient sur les recensements de 1990 et 1999. L'ERF 2002 réropolée correspond, avec l'enquête 2003, au début d'une nouvelle série de statistiques sur les revenus, s'appuyant sur les résultats annuels du recensement de la population. Cette nouvelle série prend par ailleurs en compte les revenus soumis à prélèvements libératoires.

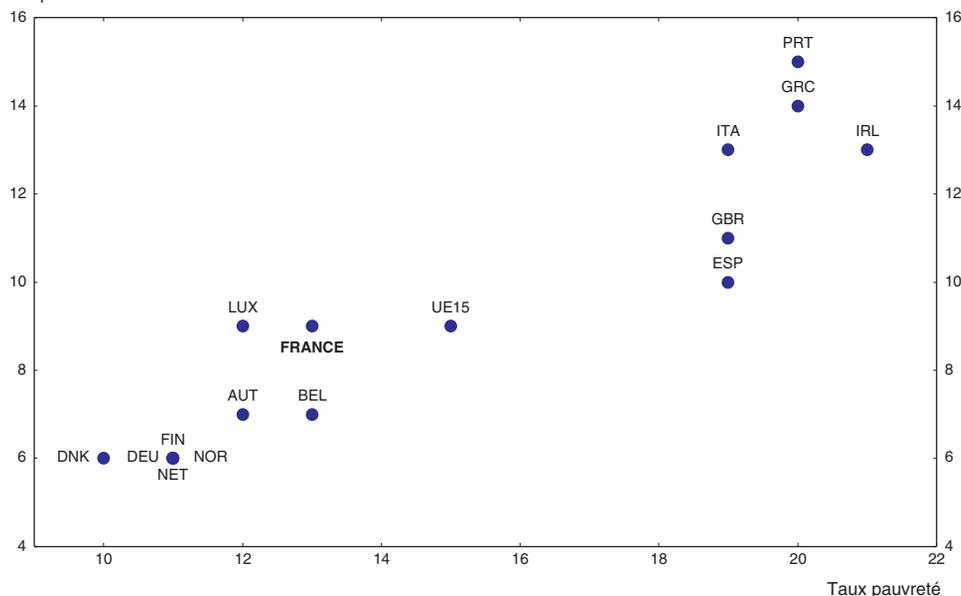
Source : Enquêtes revenus fiscaux 1970, 1975, 1979, 1984, 1990 et de 1996 à 2003, INSEE-DGI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054763416088>

Graphique 2.2. **Risque de pauvreté monétaire et persistance dans les pays de l'OCDE**

2001 ou dernière année disponible¹

Taux de risque de pauvreté persistante²



1. 2000 pour la France et le Royaume-Uni.

2. Proportion de personnes dont le revenu disponible équivalent se situe en dessous du seuil de risque de pauvreté durant l'année en cours et au moins deux des trois années précédentes. Le seuil est fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux).

Source : Base de données Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/053824562078>

La pauvreté « ressentie » et l'exclusion sociale sont importantes

Les évolutions, telles qu'elles ressortent des statistiques, peuvent sembler en contradiction avec la conscience collective et le sentiment de malaise qui existe actuellement dans la société française, révélés par exemple par les révoltes dans les

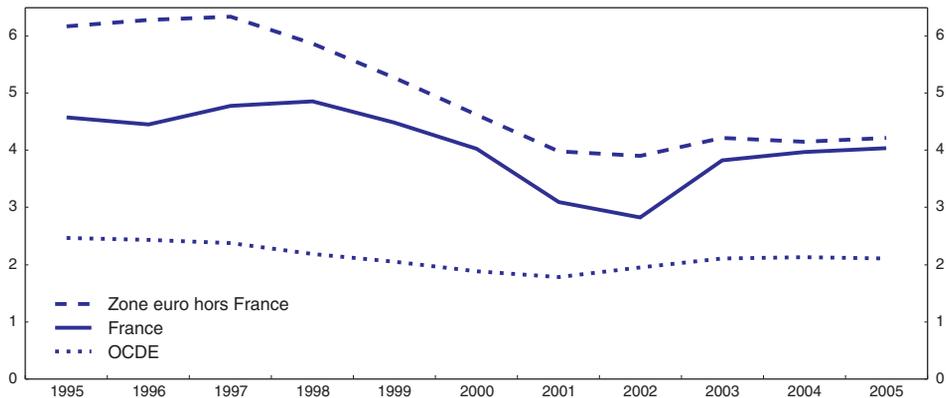
banlieues à la fin 2005. Cette contradiction peut s'expliquer par la difficulté de mesurer la pauvreté du fait de son caractère multidimensionnel : la pauvreté recouvre l'ensemble des difficultés matérielles auxquelles les personnes font face, qui peuvent se traduire par des restrictions de consommation, des difficultés de logement, un moindre accès aux soins de santé, mais aussi plus largement par un niveau faible de connaissances. Les indicateurs de pauvreté monétaire donnent donc une vision réductrice de la pauvreté. Néanmoins, ils ont l'avantage d'être comparables entre pays.

D'autres mesures de la pauvreté existent comme l'Eurobaromètre, qui évalue l'opinion publique sur différentes questions. Selon cette enquête, le pourcentage de personnes pensant qu'elles encourent un risque de devenir pauvre était, en 2006, plus élevé en France que dans la moyenne des pays européens et le sentiment que chacun peut être confronté un jour dans sa vie à la pauvreté était le plus élevé en France (Commission européenne, 2007). Cet écart entre l'ampleur de la pauvreté mesurée et ressentie peut s'expliquer par les caractéristiques de la pauvreté en France. Elle a été provoquée par une forte dégradation du marché du travail et s'est développée dans un contexte où les liens sociaux, en particulier les liens familiaux, se sont affaiblis. Le système de protection sociale, qui a été conçu pour assurer les personnes contre les risques, n'est pas à même de prendre en charge les personnes durablement plongées dans la pauvreté. Par rapport à une pauvreté qui concerne une frange de la population dont les contours sont bien définis (comme dans les pays du Nord de l'Europe), la pauvreté en France est à la fois plus difficile à « traiter » par des mesures de politiques économiques, plus pénalisante pour les personnes concernées et a des effets plus négatifs sur le bien-être du reste de la population (Paugam, 2005).

La pauvreté qui s'accompagne d'un affaiblissement des liens sociaux est susceptible de conduire à des situations d'exclusion sociale. Contrairement à la pauvreté, l'exclusion sociale ne fait pas l'objet d'une définition « officielle » et il n'existe pas de consensus sur des indicateurs pouvant en mesurer l'ampleur. L'exclusion est davantage un processus qu'un état. Sa cause se trouve souvent dans l'enchaînement d'évènements défavorables. La perte de l'emploi peut en être l'origine et s'accompagner de difficultés accrues à se loger et d'une rupture des liens sociaux (famille, amis). La situation est davantage aggravée lorsque les personnes ont des problèmes de santé ou rencontrent des problèmes liés à l'alcoolisme et à la drogue. Les situations de pauvreté et d'exclusions sociales sont donc différentes même si les liens entre les deux sont étroits.

En dehors des indicateurs subjectifs cités précédemment, l'ampleur de l'exclusion sociale est donc nécessairement mesurée de façon détournée, en considérant les caractéristiques des personnes chez qui la rupture de certains liens sociaux semble provoquer des phénomènes « d'exclusion ». Le fait de rester durablement au chômage expose au risque d'exclusion. Or, le taux de chômage de long terme (pendant une période de plus d'un an) a augmenté en 2003 puis s'est stabilisé à un niveau élevé, autour de 4 % de la population active (graphique 2.3) en dépit d'un certain nombre de mesures actives du marché du travail ciblées sur ce type de personnes sans emploi. Les personnes dont les ressources sont très faibles ont droit à un revenu de remplacement appelé « minimum social » (voir annexe 2.A1). Il existe plusieurs minima sociaux, le plus répandu étant le revenu minimum d'insertion (RMI), qui est inférieur au seuil de pauvreté. Depuis leur création, la part de la population bénéficiaire de ces minima a augmenté fortement jusqu'en 1999, puis a légèrement décru pour repartir fortement à la hausse en 2004 et concerner plus de 7 % des personnes de plus de 25 ans (graphique 2.4). En 2003, 45 % des bénéficiaires du RMI le percevaient depuis plus de 3 ans.

Graphique 2.3. **Évolution du chômage de longue durée**¹
En pourcentage de la population active



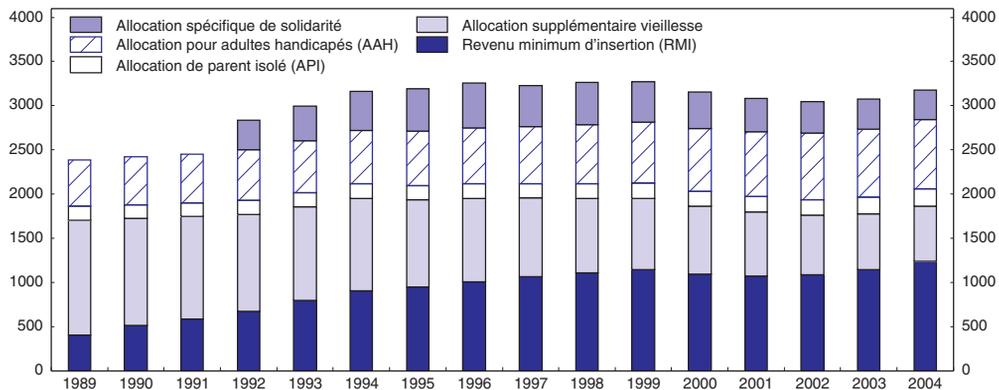
1. Une année ou plus.

Source : OCDE, Base de données ELS.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054016674765>

Graphique 2.4. **Évolution du nombre de bénéficiaires des principaux minima sociaux**

En milliers de personnes



Source : Caisse nationale d'allocations familiales; Union Nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce; et Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054036588104>

Les personnes fortement exclues qui vivent en marge de la société sont beaucoup plus difficiles à suivre sur le plan statistique. Les personnes sans domicile fixe sont très mal couvertes par les services statistiques. Néanmoins, une enquête sur les sans domicile fixe de l'INSEE menée en 2001 a évalué à 63 500 adultes accompagnés de 16 000 enfants le nombre d'utilisateurs de services d'hébergement et de distribution de repas chauds qui sont sans domicile (Brousse et de la Rochère, 2002).

Les inégalités se reproduisent

Les inégalités ont des conséquences d'autant plus néfastes sur les personnes et sur l'économie dans son ensemble qu'elles se reproduisent d'une génération à l'autre et donc se traduisent par des inégalités des chances. La mobilité intergénérationnelle ne se

mesure pas aisément. Les études disponibles ne mettent pas en évidence de baisse de la mobilité depuis la fin des années 70 (Dupays, 2006; Vallet, 2004; Lefranc et Trannoy, 2003). Selon cette dernière étude, le degré de mobilité intergénérationnelle, mesuré par l'élasticité des revenus (permanents) des enfants à ceux de leurs pères, en France est intermédiaire, plus fort qu'aux États-Unis et qu'en Grande-Bretagne, mais moins que dans les pays d'Europe du Nord.

Néanmoins, l'échec scolaire touche particulièrement les enfants des familles à bas revenu. Les écarts dans la réussite scolaire apparaissent dès l'entrée en primaire (CERC, 2004). À 17 ans, 18 % des enfants du premier décile de la distribution des revenus ont arrêté leurs études contre 1 % en moyenne pour les trois déciles les plus favorisés. L'impact de l'origine sociale sur le devenir des enfants ne passe pas uniquement par des effets tels que la transmission du capital social ou les aspirations des parents. Les enfants pauvres ont plus de risques que les autres enfants de se trouver dans des logements surpeuplés ou de développer des risques en matière de santé tels que l'obésité. Ces conséquences concrètes de la pauvreté ont des effets très négatifs sur la réussite scolaire.

L'inégalité des chances dans le système éducatif ne constitue pas l'unique cause de la reproduction des inégalités. À diplôme équivalent, un poids important du réseau social sur le métier et le revenu obtenu limite les rendements de l'éducation pour les personnes issues de milieux défavorisés. Cet effet est amplifié par les anticipations des étudiants sur les rendements du système éducatif (Goux et Maurin, 2001). Or, si l'inégalité des chances sociales devant l'éducation s'était réduite, le rôle du diplôme dans l'accès aux positions sociales se serait également amoindri (Vallet, 2004).

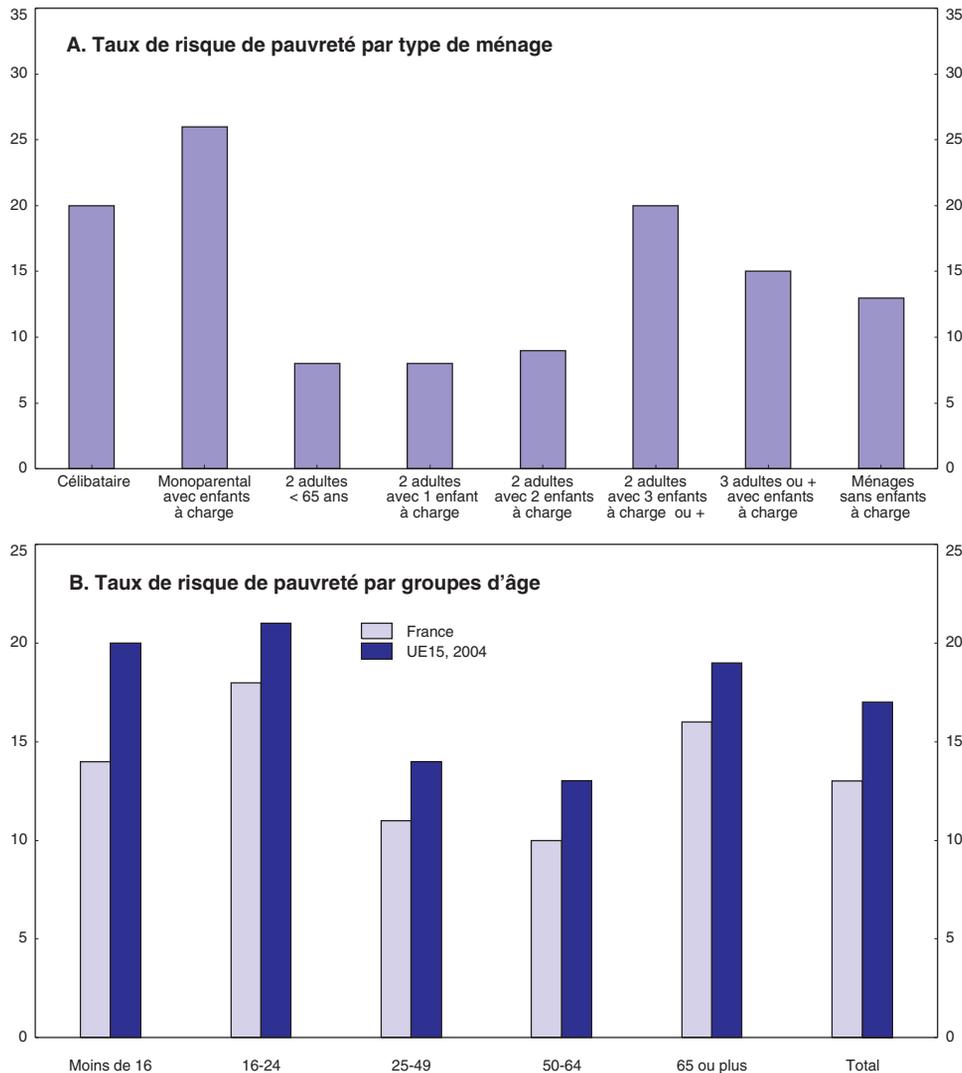
Certains groupes sont particulièrement touchés par la pauvreté et l'exclusion sociale

Couplé avec la structure familiale, l'emploi explique une grande partie des situations de pauvreté (voir ci-dessous). Ceci est d'autant plus vrai que l'on observe une polarisation structurelle de l'emploi au sein des ménages (ONPES, 2006). Entre 1975 et 2002, la part des ménages dans lesquels toutes les personnes susceptibles de travailler ont un emploi a progressé, passant de 57 % à 68 % alors que la part des ménages où personne ne travaille a doublé, passant de 6.3 % à 12.2 %. Les familles monoparentales ayant un enfant à charge sont les plus touchées (graphique 2.5). Les personnes seules et les couples avec au moins trois enfants sont également fortement concernées.

Les jeunes sont particulièrement touchés par la pauvreté, ce qui s'explique sans doute par la faiblesse de l'intensité de l'emploi pour ces personnes et l'absence d'un revenu de remplacement minimum pour les jeunes de moins de 25 ans. La mise en place d'un revenu minimum pour les retraités et l'élévation des revenus issus des systèmes de retraite ont permis de fortement réduire la pauvreté chez les retraités : le taux de pauvreté, en utilisant le seuil de 50 % du revenu médian, était de plus de 20 % en 1970 et de moins de 5 % en 2002 (ONPES, 2006).

Les enfants sont davantage concernés par la pauvreté que l'ensemble de la population même si le taux de pauvreté en France est significativement inférieur à la plupart des pays de l'OCDE. Néanmoins, 7.5 % des enfants de moins de 16 ans vivaient dans une famille dont les revenus étaient en dessous du seuil de 60 % du revenu médian en 2001 (UNICEF, 2005). La pauvreté des enfants a un statut particulier à deux égards. D'une part, les enfants n'ont pas de moyen d'interagir avec leur environnement

Graphique 2.5. **Taux de risque de pauvreté monétaire selon certains critères**¹
2005



1. Proportion de personnes vivant dans un ménage dont le revenu disponible équivalent, après transferts sociaux, se situe en dessous du seuil de pauvreté, fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national.

Source : Base de données Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054130073326>

économique pour s'extraire de la pauvreté, ce qui accentue la nécessité d'une intervention publique pour réduire la pauvreté des enfants. D'autre part, la mobilité intergénérationnelle n'étant pas parfaite, les risques d'être pauvre adulte sont plus grands lorsque l'on naît pauvre.

Le taux de pauvreté est élevé chez les immigrés, et surtout chez les immigrés venant des pays du Maghreb (tableau 2.1). Les immigrés (et les personnes issues de l'immigration) sont particulièrement exposés aux risques de pauvreté et d'exclusion sociale du fait de leurs caractéristiques (voir plus loin).

Tableau 2.1. **Risque de pauvreté monétaire des immigrés**
 Pourcentage des personnes vivant dans un ménage immigré et non immigré qui sont pauvres,
 seuil de 50 % du revenu médian¹

	Taux de risque de pauvreté
Ménages immigrés	18.0
<i>Dont</i> : Europe :	8.3
Maghreb	27.3
Autres pays	18.0
Ménages non immigrés	5.1
Ensemble des ménages	6.2

Note : Lecture : 8.3 % des personnes vivant dans un ménage immigré d'origine européenne sont pauvres.

1. Un ménage immigré est un ménage dont la personne de référence et son éventuel conjoint sont immigrés.

Source : INSEE-DGI, enquête Revenus fiscaux 2001.

L'emploi, source principale d'inclusion sociale

L'accès à l'emploi est l'élément déterminant de l'insertion sociale. Les revenus d'activité représentent en moyenne près de 70 % du revenu d'un ménage. Mais, plus qu'un revenu, l'emploi intègre les personnes dans un cadre social. Il doit donc être préféré à une situation de non-emploi qui pourrait fournir à la personne le même niveau de ressource mais qui ne l'intègre pas dans la société. De plus, avoir un emploi aide à trouver un logement et donne parfois accès à d'autres droits comme l'accès à des régimes complémentaires de santé et de retraite. Toutefois, pauvreté et chômage ne se superposent pas complètement. La pauvreté étant définie au niveau du ménage, une personne peut être sans emploi mais ne pas être confrontée à la pauvreté si les revenus du ménage sont suffisants. Inversement, avoir un emploi n'écarte pas nécessairement de la pauvreté, soit parce que les revenus de la personne sont insuffisants pour être au dessus du seuil de pauvreté, soit parce que la situation familiale et la situation face à l'emploi des autres personnes du ménage ne permettent pas de dépasser ce seuil.

Emploi et pauvreté

La faiblesse de l'emploi est la principale cause de la pauvreté; parmi les personnes pauvres (de plus de 18 ans), 67 % sont sans emploi (tableau 2.2). Néanmoins, l'emploi n'est pas un rempart absolu contre la pauvreté, 33 % des personnes vivant dans des ménages pauvres (et même 41 % si l'on se limite aux personnes de moins de 65 ans) étaient des actifs occupés en 2004 ce qui représentait 5 % de la population. La France se situe dans une situation moyenne par rapport aux autres pays de l'OCDE en termes de pauvreté au travail et par rapport à la moyenne des pays de l'Europe des 15.

Parmi les actifs occupés vivant dans un ménage pauvre, on distingue deux groupes de personnes, les travailleurs à temps complet toute l'année qui représentent une majorité et les travailleurs avec une faible durée du travail, soit des travailleurs à temps partiel, soit des personnes ayant travaillé moins de six mois à temps complet (tableau 2.3). Plus que le salaire horaire, l'insuffisance de la durée annuelle travaillée est une source importante de pauvreté et d'inégalités. En effet, si le salaire horaire moyen des travailleurs dont le revenu se situe dans le premier décile de la distribution est 36 % de celui des travailleurs du dernier décile, leur salaire annuel moyen n'est que 8 % de celui du dernier décile (CERC, 2006). La pauvreté vient donc essentiellement de la faiblesse de l'emploi en termes, soit du nombre de personnes travaillant dans le ménage, soit d'insuffisances de la durée annuelle travaillée, soit les deux à la fois.

Tableau 2.2. **Répartition des personnes pauvres selon leur activité**

Seuil de 60 % du revenu médian, 2004

	Milliers	Pourcentage des personnes pauvres de 18 ans et plus
Actifs	2 445	50
Actif occupé	1 594	33
Chômeur	851	17
Inactif de 18 ans ou plus	2 421	50
Étudiants de 18 ans ou plus	322	7
Inactifs de 18 à 64 ans	1 123	23
Retraités ou inactifs de 65 ans ou plus	977	20
Ensemble de la population de 18 ans ou plus	4 866	100
Enfants de moins de 18 ans	2 001	..
Ensemble de la population	6 867	..

Source : INSEE-DGI, enquête Revenus fiscaux.

Tableau 2.3. **Composition des actifs pauvres selon le statut d'emploi dominant dans l'année**

2004, en pourcentage

	Actifs pauvres	Actifs non pauvres
Ensemble	100	100
Chômage dominant non indemnisé	21	3
Chômage dominant indemnisé	19	5
Emploi à temps partiel subi	5	3
Emploi à temps partiel choisi	11	10
Emploi à temps complet de 6 à 12 mois	9	7
Emploi à temps complet toute l'année	35	72

Source : Rapport de l'ONPES (2006).

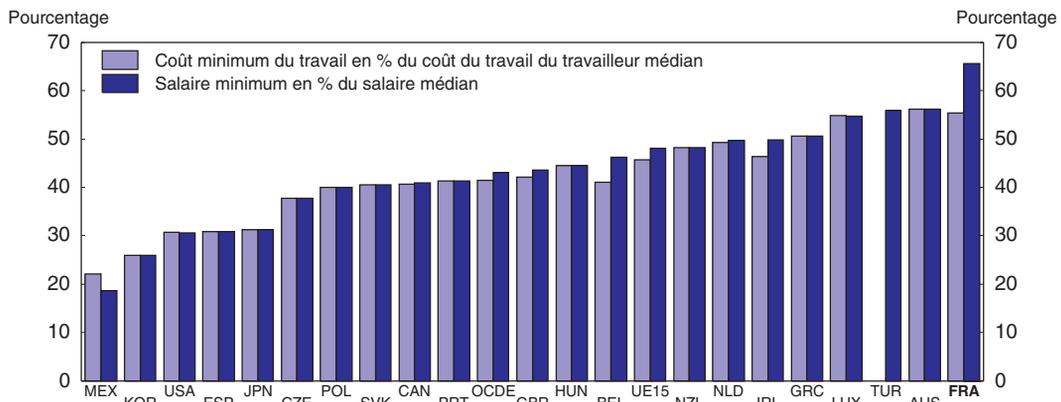
L'insécurité de l'emploi, c'est-à-dire l'alternance de périodes d'emploi et de non-emploi, expose à la pauvreté. Les personnes subissent alors des fluctuations de revenu liées à la perte du salaire et n'ont pas droit à l'assurance chômage si elles n'ont pas suffisamment contribué. De fait, plus d'un quart des demandeurs d'emploi ne perçoivent aucune indemnisation ni prestation sociale; le plus souvent il s'agit de jeunes de moins de 25 ans n'ayant pas suffisamment contribué à l'assurance chômage et n'ayant pas droit au RMI. Les délais dans la perception des prestations sociales accroissent ces problèmes. Cette insécurité, mesurée par la probabilité de transition de l'emploi vers le non-emploi, est plus forte en France que dans beaucoup d'autres pays européens (CERC, 2005). L'insécurité de l'emploi ne se confond pas avec l'instabilité de l'emploi qui désigne la rupture du lien entre un salarié et une entreprise mais qui peut être suivie d'une reprise très rapide d'un autre emploi. Si l'instabilité est sans doute plus difficile à vivre pour les personnes que la stabilité d'une relation avec un même employeur, elle n'expose pas nécessairement à des risques de pauvreté accrus. En outre, elle permet l'adaptation du marché du travail aux fluctuations de l'environnement économique.

Pour lutter contre la pauvreté, les politiques doivent chercher à accroître le taux d'emploi et la durée annuelle travaillée plutôt que de tenter de renforcer le lien entre le salarié et une entreprise particulière. Plusieurs réformes, ont été proposées dans la précédente *Étude économique sur la France* (OCDE, 2005b). Certaines sont reprises et approfondies dans les sections suivantes.

Coordonner les politiques de hausses du salaire minimum, d'allègements de cotisations sociales et de prestations liées à l'exercice d'un emploi

Il est en général admis qu'un salaire minimum modéré peut contribuer à la lutte contre la pauvreté en assurant un revenu minimum aux travailleurs et en encourageant la participation au marché du travail (OCDE, 2006a). Le salaire minimum légal en France, le SMIC, représente plus de 65 % du salaire médian (graphique 2.6), ce qui constitue le taux le plus élevé des pays de l'OCDE. Néanmoins, un ménage salarié gagnant un SMIC à temps plein sur toute l'année, avec un ou deux enfants à charge, avec les différents transferts sociaux perçus, avait en 2003 un revenu inférieur au seuil de pauvreté à 60 % (mais supérieur au seuil de 50 %). Pour dépasser le seuil de pauvreté à 60 % du revenu, quelque soit le nombre d'enfants à charge, le ménage doit avoir un revenu de 1.3 SMIC (CERC, 2007). Ce seuil devrait toutefois être réduit en 2007, en raison de l'augmentation des prestations liées à l'exercice d'un emploi (voir ci-dessous).

Graphique 2.6. Coût minimum du travail dans les pays de l'OCDE
2005



1. Le coût du travail est la somme du niveau de salaire et de la contribution à la sécurité sociale correspondante payée par l'employeur.

Source : OCDE (2007), *Réformes économiques : Objectif croissance*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054140457312>

En contrepartie, un salaire minimum élevé exclut les travailleurs à faible productivité du marché du travail. De plus, le salaire minimum et ses hausses bénéficient à des travailleurs à bas salaire mais qui ne sont pas nécessairement concernés par la pauvreté puisque la situation d'un ménage vis-à-vis de la pauvreté dépend de sa composition et de l'emploi des autres personnes du ménage. Pour ces raisons le salaire minimum n'est pas l'outil le plus efficace pour lutter contre la pauvreté au travail.

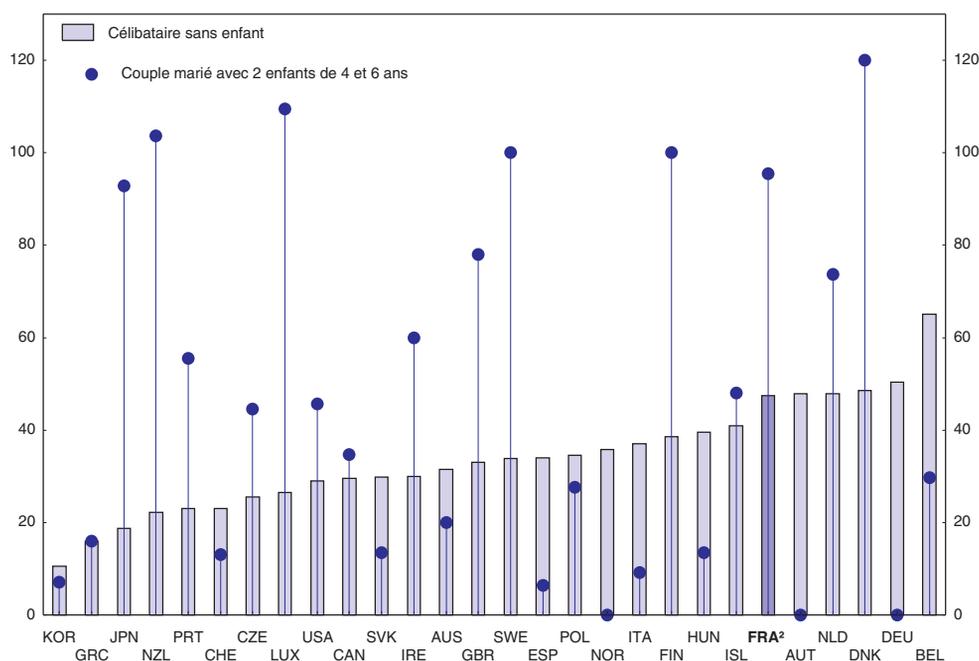
L'impact du SMIC sur le coût du travail est en partie atténué par de nombreux allègements de cotisations sociales, mais le coût du travail relatif au niveau du SMIC reste parmi les plus élevés des pays de l'OCDE. Dans ces conditions, l'effet négatif du SMIC sur la demande de travail risque d'être plus fort que l'effet positif sur l'offre de travail, et de fait, les études disponibles ont montré l'impact négatif du coût du travail sur l'emploi des travailleurs peu qualifiés en France³. En effet, l'impact positif important sur l'emploi des politiques de baisses de cotisations sociales pour les salaires proches du SMIC mises en place de 1993 à la fin des années 90 démontre que la demande de travail peu qualifié est relativement sensible à son coût. L'étude économique sur la France précédente

recommandait de bloquer la progression du SMIC réel au cours des prochaines années. En 2006, le retour au mécanisme traditionnel de revalorisation a conduit à un ralentissement du Smic (+3.0 % de progression en 2006, après un peu plus de +5.0 % par an en moyenne de 2003 à 2005) mais à une hausse plus élevée que l'inflation des prix (+1.9 % au cours de la période de référence). Pour faciliter l'accès des travailleurs à faible productivité au marché du travail, et ainsi les aider à sortir des trappes à pauvreté, le gouvernement doit maîtriser les hausses du SMIC futures et laisser le coût du travail au niveau du SMIC baisser par rapport à celui au niveau du salaire médian.

Parallèlement, les prestations liées à l'exercice d'un emploi doivent être utilisées pour lutter contre la pauvreté au travail mais aussi pour inciter les personnes sans emploi à (re)prendre un travail. Les gouvernements successifs ont significativement réduit les trappes à inactivité, par exemple en créant puis en modifiant la prime pour l'emploi (encadré 2.1), crédit d'impôt pour les salariés exerçant un emploi peu rémunéré, et en développant la possibilité de cumuler pendant une période de temps limitée les revenus d'activité et un minimum social (annexe 2.A1). En conséquence, les taux marginaux d'imposition effectifs (TMIE) pour les personnes à bas revenus reprenant un emploi ont baissé. La possibilité de cumuler les revenus d'activité avec l'allocation implique que, pendant la possibilité de cumul total, les taux d'imposition sont bien inférieurs à 100 % (graphique 2.7). Toutefois, une fois la durée de cumul écoulée, ils restent proches de 100 % pour un emploi au SMIC à temps très partiel (graphique 2.8).

En 2006, le gouvernement a introduit deux primes supplémentaires au système d'intéressement des chômeurs de longue durée et des bénéficiaires de certains minima

Graphique 2.7. **Taux marginaux d'imposition dans les pays de l'OCDE¹**
2004



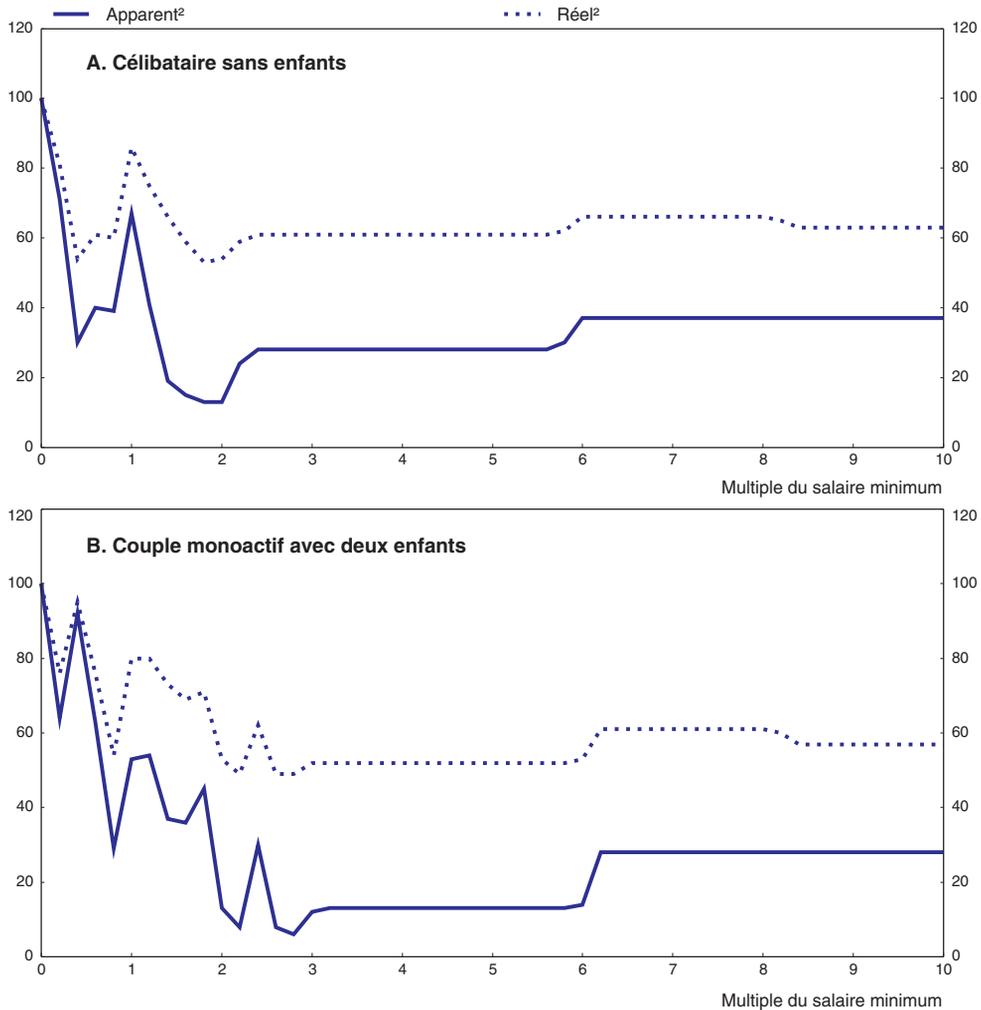
1. Pour une personne prenant un emploi, ne recevant pas d'allocations chômage et gagnant 67 % du salaire ouvrier moyen. Dans le cas du couple, la personne en emploi gagne 67 % du salaire ouvrier moyen.
2. La possibilité de cumul des revenus du travail avec les revenus de remplacement pendant une durée limitée est prise en compte.

Source : OECDE, Base de données Prestations et Salaires.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054141533442>

Graphique 2.8. **Taux marginal d'imposition effectif en France**¹

Pourcentage, 2007



1. La possibilité de cumul des revenus du travail avec les revenus de remplacement pendant une durée limitée n'est pas prise en compte.
2. Le TMIE « apparent » est calculé à partir des taxes et contributions marginales à la charge du salarié, et de la perte d'une partie des prestations sociales. Le taux « réel » est égal au taux apparent plus l'impact à la marge sur les contributions à la charge de l'employeur.

Source : Ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054235667237>

sociaux (RMI, API, ASS) qui retrouvent un emploi de plus de 52 % de la durée légale du travail (encadré 2.1). Celles-ci accroissent significativement les revenus de la personne qui reprend un emploi lors de l'année de reprise de l'emploi. Il serait important d'évaluer cette réforme, compte tenu notamment des effets de seuils probables induits.

Un certain nombre d'aides aux personnes à bas revenus, les droits connexes, sont associées à leur statut, c'est-à-dire au type de revenu de remplacement qu'elles reçoivent. Le fait de changer de statut leur fait perdre l'accès à ces aides, ce qui est également à l'origine de trappes à inactivité. C'était le cas de l'exonération de la taxe d'habitation et des aides au logement mais le gouvernement a réformé ces dispositifs pour réduire les risques de trappes à inactivité. La couverture maladie universelle complémentaire (CMUC), qui est attribuée automatiquement aux bénéficiaires du RMI, est toujours à l'origine de trappes à

Encadré 2.1. Mesures mises en place par les gouvernements pour accroître les gains financiers de l'emploi

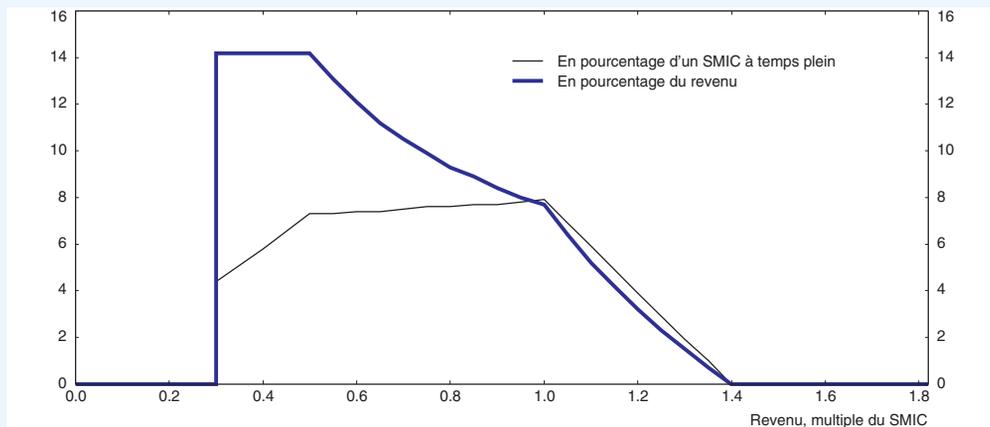
Les gouvernements ont introduit plusieurs dispositifs pour rendre le travail payant :

- Depuis 2001, il existe un crédit d'impôt, la prime pour l'emploi (PPE), pour les personnes exerçant un emploi et dont les revenus d'activité sont compris dans une certaine fourchette. Ce dispositif a été révisé à plusieurs reprises, en particulier en 2006. La PPE est perçue par les personnes dont le revenu d'activité est supérieur à 30 % du SMIC mensuel et jusqu'à un seuil qui dépend de la situation familiale mais peut atteindre 2.1 SMIC pour un isolé ou un couple mono-actif avec deux enfants à charge. Elle est calculée sur la base des revenus de l'année précédente, et, pour les personnes ayant bénéficié de la prime l'année précédente, elle est perçue mensuellement depuis 2006. La prime est maximale pour un emploi au SMIC (graphique 2.9).
- Depuis mars 2006, l'intéressement à la reprise d'emploi pour les bénéficiaires de certains minima sociaux (ASS, RMI, API, voir annexe 2.A1) a été modifié :
 - ❖ pour les personnes reprenant un emploi de moins de 78 heures par mois, l'ancien système de cumul de l'allocation de minimum social avec les revenus d'activité est maintenu. Les bénéficiaires peuvent cumuler intégralement les deux sources de revenu pendant le trimestre de reprise d'activité et le trimestre suivant, puis le cumul est réduit de moitié pendant les neuf mois suivants ;
 - ❖ les personnes reprenant un emploi dont la durée travaillée est d'au moins 78 heures par mois cumulent intégralement leur allocation et leurs revenus pendant le trimestre de reprise d'activité et le trimestre suivant, et reçoivent deux primes supplémentaires. Elles consistent en une prime de 1000 euros perçue au quatrième mois (la prime de retour à l'emploi) et une prime mensuelle forfaitaire de 150 euros pour les isolés, et 225 euros pour les autres, perçue pendant neuf mois.

Au total, un bénéficiaire isolé d'un des minima sociaux cité précédemment reprenant un emploi payé 60 % du SMIC reçoit dans l'année qui suit sa reprise de travail 4 644 euros¹, soit 63 % de son salaire. Une personne ayant les mêmes caractéristiques mais reprenant un emploi payé 50 % du SMIC perçoit 3 779 euros, soit 62 % de son salaire².

Graphique 2.9. Prime pour l'emploi et revenus d'activité

Pour un célibataire sans enfant, 2007



Source : Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054282245436>

1. Sur la base des montants des primes sur les revenus de 2006, perçus en 2007 : 1 408 euros dus au cumul temporaire de l'allocation et du revenu d'activité, 886 euros de prime pour l'emploi, 1 000 euros de prime de retour à l'emploi et 9 fois 150 euros de prime forfaitaire.
2. 2 907 au titre du cumul et 872 de prime pour l'emploi.

inactivité (Hirsch, 2005). L'aide à l'acquisition d'une complémentaire de santé n'a permis de réduire que partiellement cet effet de seuil. En outre, les droits connexes associés aux revenus de l'inactivité sont importants au niveau local (réduction ou exonération des frais de cantine, de transports,...). Il est très difficile de mesurer précisément l'impact de ces droits connexes locaux sur les taux marginaux d'imposition, mais l'étude d'Anne et L'Horty (2002) sur des collectivités locales particulières montre que les effets sont potentiellement significatifs. Il faudrait donc limiter les mécanismes d'attribution des droits connexes en fonction du statut. La CMUC et l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé devraient être revues pour limiter les effets de seuil existants. Le gouvernement devrait communiquer avec les collectivités locales pour les amener à revoir leur logique d'attribution des droits connexes en fonction du statut et s'orienter vers une logique d'attribution en fonction des ressources.

Un autre obstacle important à la reprise d'emploi provient de la complexité du système des prestations sociales et de leurs changements fréquents. Il en résulte qu'il est très difficile pour une personne de connaître les avantages financiers à la reprise d'emploi. Pour accroître l'efficacité des dispositifs, il faudrait les simplifier et les stabiliser dans le temps afin de limiter l'incertitude sur les gains financiers à la reprise d'emploi.

Pour lutter plus efficacement contre la pauvreté, la PPE, le SMIC et les allègements de cotisations sociales doivent être utilisés de façon cohérente. En particulier, il existe une meilleure solution que des hausses de SMIC combinées à de nouveaux allègements de cotisations sociales. Le SMIC devrait progresser moins vite que le salaire médian ce qui réduirait le coût relatif du travail peu qualifié et réduirait mécaniquement le poids des allègements de cotisations sociales, qui sont proportionnels au SMIC, dans le PIB. Une partie des ressources disponibles pourrait être utilisée pour accroître la prime pour l'emploi et celle-ci pourrait être mieux ciblée sur les publics les plus exposés aux situations de pauvreté. Il est vrai que des prestations sociales, ciblées sur les ressources des ménages, plus élevées ont tendance à accroître les TMIE tels qu'ils sont perçus par les employés puisque que tout revenu supplémentaire s'accompagnera d'une baisse des prestations perçues. Par exemple, dans le cas d'un couple bi actif qui ne bénéficie pas de la prime pour l'emploi, il y a une incitation pour que l'un des deux réduise son activité pour pouvoir en bénéficier, surtout si le couple peut ainsi réduire les frais de garde des enfants. Ainsi, la pauvreté peut être réduite mais en même temps, les trappes à inactivité peuvent être renforcées. Pour cette raison, il n'est pas facile de trouver une combinaison plus efficace des instruments. Néanmoins, le système actuel de réductions des cotisations sociales qui s'éliminent progressivement quand le salaire augmente est en lui-même à l'origine d'un TMIE perçu comme élevé par l'employeur. Un tel phénomène de « trappe à bas salaires » n'a cependant pas encore pu être mis en évidence dans les études existantes sur ce sujet. À terme, il serait sans doute possible de réduire cette partie du TMIE avec un autre dosage des instruments où le SMIC pèserait moins sur le coût du travail peu qualifié. Par ailleurs, la comparaison de ces taux dans les pays de l'OCDE montre que ceux-ci sont relativement élevés en France; il est possible de les baisser globalement même s'ils resteraient élevés pour des ménages avec des caractéristiques particulières. Avec cette combinaison différente des instruments, le coût de la lutte contre la pauvreté pèserait davantage sur l'État et moins sur le coût du travail. Ceci permettrait d'accroître l'emploi et de limiter les phénomènes d'exclusion et de perte de capital humain. Néanmoins à court terme, une baisse significative des allègements de cotisations sociales patronales entraînerait une forte augmentation du coût du travail au niveau du SMIC et serait néfaste à l'emploi.

La législation pour la protection de l'emploi crée des inégalités entre travailleurs

L'insécurité de l'emploi est concentrée en premier lieu sur les salariés les moins qualifiés, ce qui s'explique en partie par le dualisme important entre les emplois en contrat à durée indéterminée (CDI), encadrés par une protection de l'emploi rigide qui rend très coûteuse la rupture du lien entre salariés et employeurs, et les autres emplois par lesquels les ajustements s'opèrent (OCDE, 2005b). Mais ce dualisme accroît aussi l'insécurité pour les travailleurs en contrats permanents car s'ils perdent leur emploi, ils ont de fortes chances de rencontrer des difficultés importantes à en trouver un autre.

Le gouvernement a introduit en 2005 de nouveaux contrats, les « contrats nouvelle embauche » (CNE), réservés aux entreprises de 20 salariés au plus. Ce sont des contrats à durée indéterminée, mais pendant les deux premières années, le contrat peut être rompu sans motif particulier et la durée du préavis est plus courte que pour un CDI (deux semaines dans les six premiers mois et un mois ensuite). L'entreprise peut ainsi échapper aux contraintes liées à l'obligation de justifier le licenciement pendant cette période. En contrepartie de cette flexibilité accordée à l'entreprise, celle-ci doit verser des indemnités plus élevées que dans le cadre d'un CDI⁴. Le salarié a également le droit de percevoir les allocations chômage et, s'il ne justifie pas d'une activité suffisante pour bénéficier de ces allocations, il a droit à une allocation forfaitaire, équivalente à un mois d'indemnité forfaitaire pour les personnes ayant travaillé au moins 4 mois. Ces mesures assouplissent la législation sur la protection de l'emploi pour les entreprises pouvant bénéficier de ces contrats mais complexifient davantage la situation existante en introduisant un nouveau type de contrat. De plus, ces contrats étant limités à certaines entreprises, ils introduisent de nouvelles inégalités entre salariés, les salariés des petites entreprises étant déjà dans une situation différente des salariés des grandes entreprises (CERC, 2005).

Pour réduire l'insécurité globale de l'emploi, faciliter les transitions du non-emploi vers l'emploi et redistribuer les risques de perte d'un emploi de façon plus égale entre les salariés, les efforts d'assouplissement de la législation de l'emploi doivent continuer. Les réflexions sur l'harmonisation de la protection de l'emploi pour les différents types de contrats et l'instauration d'un contrat unique doivent être poursuivies (encadré 2.2). L'ensemble des façons de faire évoluer la législation sur la protection de l'emploi dans cette direction doivent être considérées, par exemple en assouplissant la définition du licenciement économique qui pour l'instant est strictement limité aux cas où il est nécessaire pour maintenir la compétitivité de l'entreprise mais où il ne peut pas être utilisé pour accroître la compétitivité, en simplifiant la procédure, en donnant la possibilité aux entreprises de se décharger des obligations de reclassement en échange d'une participation financière aux services de l'emploi ou en développant les accords collectifs sur ces questions.

Un système de protection sociale développé mais pas pleinement efficace

La capacité d'un pays à réduire la pauvreté à travers les dépenses sociales dépend du ciblage de ces politiques sur les personnes touchées par la pauvreté et de leur efficacité. L'ampleur de ces dépenses est également un élément déterminant. Toutefois, les dépenses sociales devant être financées, il convient de trouver un juste équilibre entre l'ampleur des dépenses et le coût qu'elles représentent pour l'économie du pays.

En France comme dans les autres pays de l'OCDE, les objectifs du système de protection sociale sont multiples : faciliter l'accès au système de santé, à un logement, à l'éducation, aider les familles avec des enfants, fournir un revenu minimal aux personnes les plus démunies, et aider les personnes écartées du marché du travail à trouver un emploi. Le poids

Encadré 2.2. Adaptabilité du « contrat unique » au cas français?

Pour mettre fin au dualisme du marché du travail, plusieurs rapports ont proposé de réfléchir à l'instauration d'un contrat unique (Blanchard et Tirole, 2003; Camdessus, 2004 et Cahuc et Kramarz, 2005). Les types de contrat unique proposés par ces différents rapports varient quelque peu entre eux mais ils s'accordent autour de l'idée d'avoir un unique contrat à durée indéterminée où les droits relatifs à la protection de l'emploi et à l'indemnisation se renforcent progressivement en fonction de l'expérience avec l'employeur. Parallèlement, les possibilités pour les employés de contester le licenciement devant un tribunal seraient réduites, et les obligations des entreprises en termes de procédure à suivre et de mesure de reclassement à mettre en place seraient allégées. Le contrat unique est repris par l'OCDE lors de la réévaluation de sa stratégie pour l'emploi et le modèle autrichien où le coût en partie imprévisible du licenciement économique est remplacé par un système de compte d'épargne individuel y est présenté. Les employeurs contribuent d'un certain pourcentage des salaires aux comptes individuels des salariés dès le premier jour d'embauche. Lorsque le salarié quitte l'entreprise, il a le choix, soit d'utiliser ce compte comme une indemnité de licenciement soit de le conserver. S'il est embauché par une autre entreprise, celle-ci cotisera sur le compte du salarié. Ce type de contrat a l'avantage d'éliminer l'incertitude qui porte sur le coût de licenciement et le dualisme du marché du travail. Toutefois, ce compte étant une forme d'épargne obligatoire, il ne fournit pas une assurance en cas de licenciement, ce qui reste le rôle de l'assurance chômage.

La mise en place de ce type de contrat a été discutée au sein du Conseil d'Orientation de l'Emploi et commence à donner lieu à des articles sur la question (Barthélémy *et al.*, 2006). Alors que cette solution suscitait beaucoup d'enthousiasme à la sortie des premiers rapports, les discussions au sein du COE avec les syndicats, le gouvernement et les experts ont conduit au sentiment que la mise en œuvre de ce contrat unique soulèverait des difficultés importantes. Les arguments sont de deux types :

1. L'argument légal. Une suppression de la place du pouvoir judiciaire dans la relation entre l'employeur et l'employé est contraire aux principes du droit français. Ces principes ne proviennent pas seulement du droit du travail mais aussi du droit commun auquel le droit du travail est soumis chaque fois que le code du travail n'a pas de règles particulières. Des notions comme « la bonne foi » et « l'abus de droit » sont essentielles dans le droit du travail. Ainsi, il n'est pas possible pour le salarié, même dans le cas d'une rupture d'un commun accord, de renoncer au droit de saisir le juge d'une demande d'indemnisation du licenciement ou d'une demande de son annulation. Il n'est pas non plus possible de fixer un plafond aux indemnités de licenciement, ce qui constitue la source essentielle de l'incertitude sur le coût du licenciement, car le préjudice subi ne pourrait être alors dans tous les cas pleinement réparé, ce qui est contraire aux principes du droit. Enfin, la France est l'un des huit pays de l'OCDE signataires de la convention avec l'organisation internationale du travail selon lequel un salarié ne peut être licencié sans motif valable et a le droit de déposer un recours devant un organisme impartial.
2. L'argument d'économie politique. L'autre argument souvent avancé est que si un accord était trouvé, le contrat unique qui en résulterait pourrait être assez différent du contrat économiquement efficace. Pour certains, il y aurait un risque que le CDD soit supprimé et que le CDI soit modifié à la marge pour mettre en place une indemnité de licenciement croissante avec l'expérience, mais toujours avec un rôle important du pouvoir judiciaire et des obligations restrictives pour les entreprises. Dans ce cas, la flexibilité que permet le CDD serait perdue alors que le « nouveau » CDI n'en procurerait pas suffisamment aux entreprises pour s'ajuster aux chocs. Ce type d'argument conduit un ensemble de personnes, dont les syndicats d'entreprises, à vouloir conserver le CDD.

attribué à chacun des objectifs détermine les caractéristiques d'un système. En particulier, deux dimensions principales caractérisent les différents systèmes : le degré de ciblage sur les personnes les plus pauvres et donc la mise sous condition de ressource des transferts, et le degré de conditionnalité des aides à des obligations de la part des bénéficiaires (tableau 2.4). Par rapport aux autres pays de l'OCDE, le système actuel reste modérément ciblé sur les

Tableau 2.4. Principaux dispositifs du système de protection sociale selon deux caractéristiques : la mise sous conditions de ressource et la mise sous condition de recherche ou d'exercice d'un emploi

		Conditionnalité à la recherche ou l'exercice d'un emploi		
		Null	Recherche d'emploi	Exercice d'un emploi
Conditions de ressource	Non	<ul style="list-style-type: none"> Allocation familiale Assurance santé 	<ul style="list-style-type: none"> Allocations chômage Emplois publics Service public de l'emploi (formation, aide à la recherche d'emploi) 	<ul style="list-style-type: none"> Salaires minimum Protection de l'emploi Formation professionnelle Aide à la garde d'enfant
	Oui	<ul style="list-style-type: none"> Autres aides familiales Minima sociaux (dont le RMI et l'API) Complément santé Aides au logement Aide à l'éducation Transport Alimentation Aide d'urgence 	<ul style="list-style-type: none"> Minimum social ASS 	<ul style="list-style-type: none"> Prime pour l'emploi Aide complémentaire à la garde d'enfant

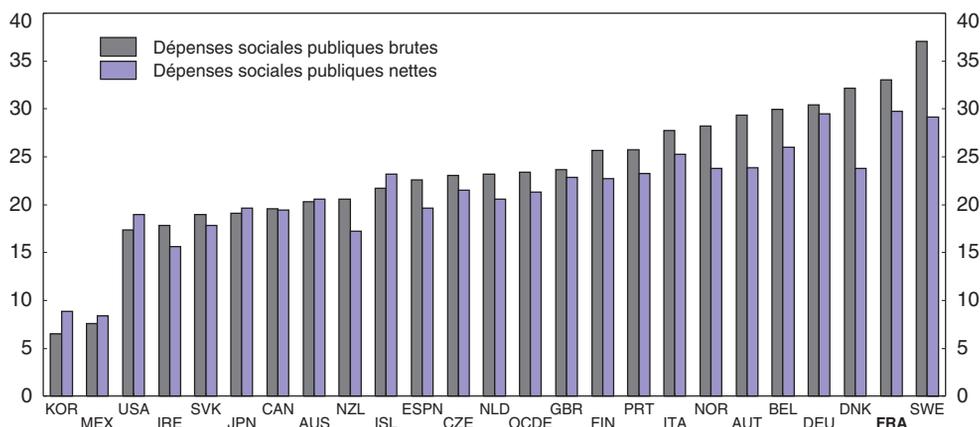
personnes les plus pauvres et les transferts sont peu conditionnels à des obligations de la part des bénéficiaires. Les principaux dispositifs en direction des personnes défavorisées sont présentés dans l'annexe 2.A1. Il existe également des avantages fiscaux pour les personnes avec peu de ressources (OCDE, 2005b).

Les dépenses sociales sont élevées mais relativement peu ciblées

Le poids des dépenses sociales publiques⁵ en France est l'un des plus élevés des pays de l'OCDE et représente plus de 30 % du PIB. Depuis le milieu des années 90, les dépenses sociales exprimées en pourcentage de PIB sont stables. Leur niveau élevé provient du poids des retraites et des dépenses de santé. « L'effort social » du pays, ou les dépenses sociales

Graphique 2.10. Dépenses sociales brutes et nettes

En pourcentage du PIB aux coûts des facteurs, 2003¹



1. L'indicateur des dépenses sociales nettes permet d'harmoniser la mesure du poids des prestations sociales en tenant compte de la diversité des systèmes d'imposition et constitue le meilleur indicateur disponible de l'effort social. Pour autant, cet indicateur ne prend pas en compte les allègements fiscaux pour les retraites. Pour plus de détails voir OCDE (2007), *Base de données des dépenses sociales*, www.oecd.org/els/social/dépenses.

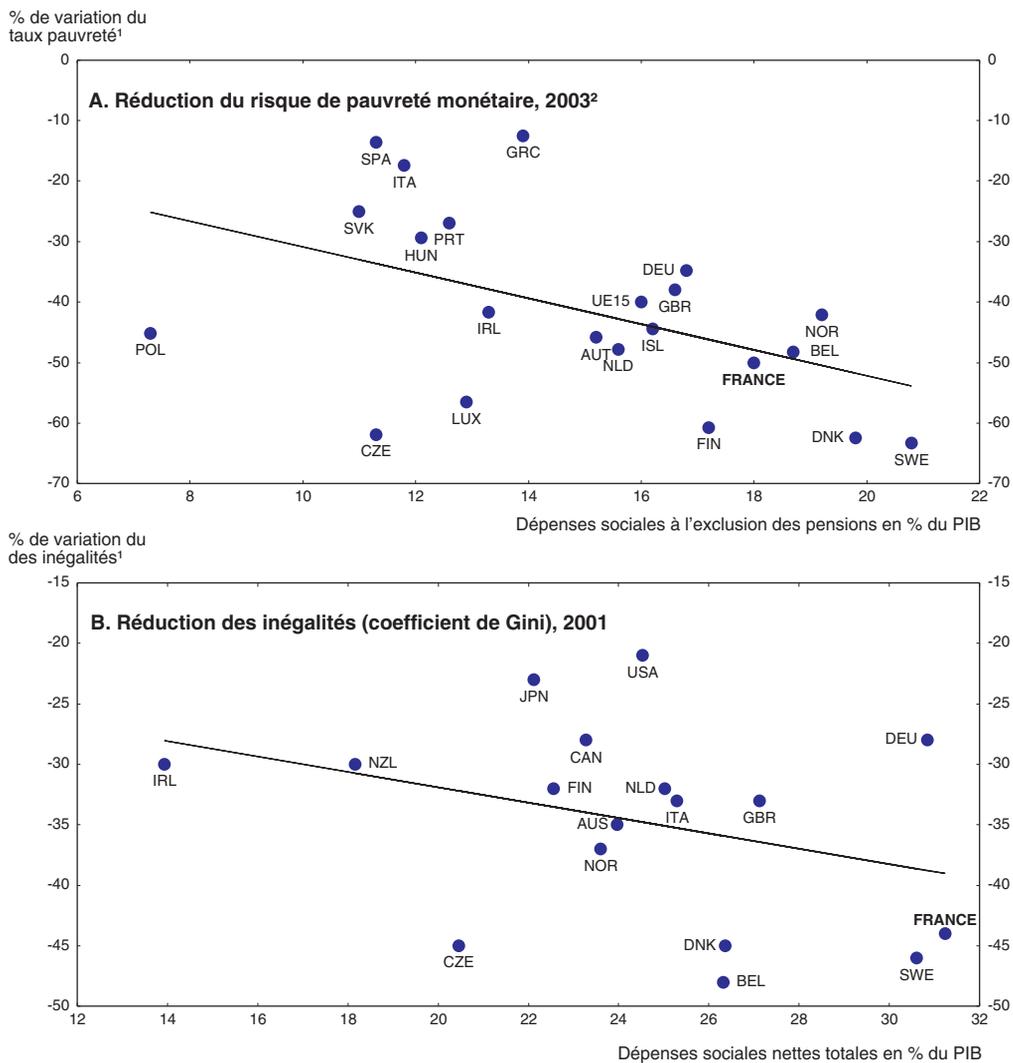
Source : OCDE (2007), Base de données sur les dépenses sociales 1980-2003.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/053663877414>

nettes, est l'écart entre les dépenses sociales et les impôts payés sur ces dépenses par les bénéficiaires, en incluant les avantages fiscaux ayant des objectifs sociaux (Ladaïque et Adema, 2005). Les dépenses sociales nettes de la France étaient les plus élevées de l'OCDE, atteignant 30 % du PIB en 2003 (graphique 2.10).

Les dépenses sociales permettent de réduire les inégalités et, en particulier, le taux de pauvreté (graphique 2.11). Toutefois, d'autres pays dans lesquels les dépenses sociales sont davantage ciblées sur les personnes les plus pauvres, réduisent davantage le taux de pauvreté pour un montant similaire de dépenses sociales. De ce point de vue, l'efficacité des dépenses sociales pourrait donc être améliorée. Néanmoins, l'intensité de la pauvreté, mesurée comme la distance du revenu des personnes pauvres par rapport au seuil de

Graphique 2.11. Réduction du taux de pauvreté et des inégalités par les dépenses sociales



1. Pourcentage de réduction des deux indicateurs (taux de pauvreté et coefficient de Gini) engendrée par l'inclusion des transferts sociaux.

2. 2004 pour l'Islande, l'Italie et la Suède.

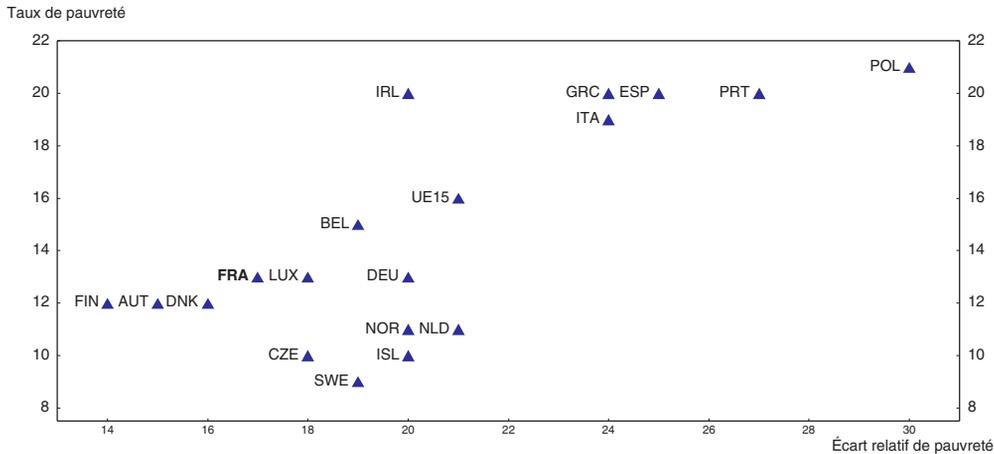
Source : Base de données Eurostat; et Forster, M. and M. Mira d'Ercole (2005), *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the second half of the 1990s*, OECD Social Employment and Migration Working Papers, n° 22.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/053671130801>

pauvreté est relativement faible en France par rapport aux autres pays européens (graphique 2.12). Les dépenses sociales permettent donc de rapprocher significativement les revenus des personnes pauvres du seuil de pauvreté.

Graphique 2.12. **Intensité de la pauvreté**

2005



1. L'intensité de la pauvreté est calculée comme la différence entre la médiane du revenu médian des personnes en dessous du seuil de risque de pauvreté et le seuil de risque de pauvreté (à 60 %), exprimé en pourcentage du seuil de risque de pauvreté.

Source : Eurostat.

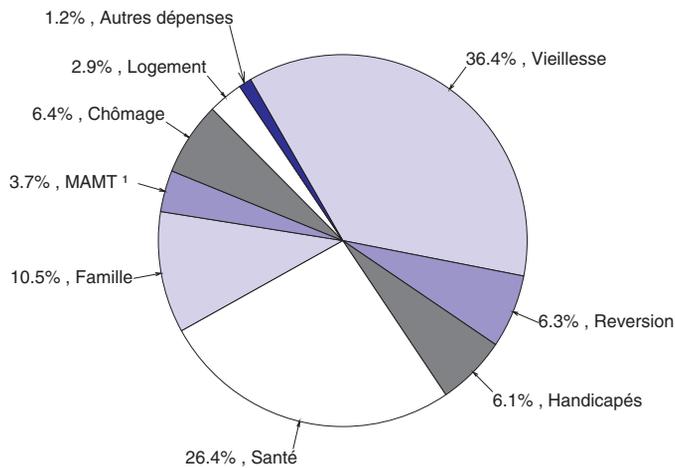
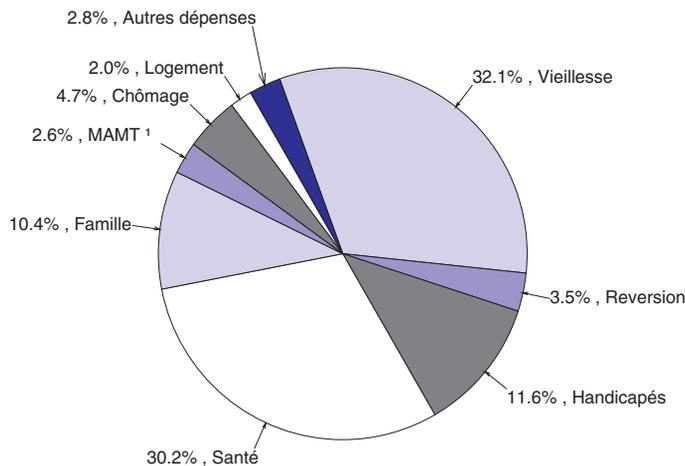
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/053671850627>

L'ampleur des transferts reçus par les 20 % les plus pauvres est relativement faible par rapport aux montants reçus par les 20 % les plus riches (Whiteford, 2006). Néanmoins, comme le poids des dépenses sociales est élevé en France, le poids des transferts en direction du plus bas des quintiles s'élevait à près de 6 % du revenu disponible de l'ensemble des ménages en 2000, soit plus que la moyenne OCDE. Dans les pays du Nord de l'Europe où le poids des dépenses sociales est équivalent mais où ces dépenses sont davantage ciblées sur les plus pauvres, les transferts envers les 20 % les plus pauvres atteignent 8 à 9 % du revenu disponible.

Le faible ciblage du système de protection sociale français provient du poids des dépenses de retraite et de santé qui ne sont pas placées sous condition de ressource (graphique 2.13). Les dépenses envers la famille sont également peu ciblées. Les allocations familiales de base sont accordées à partir du deuxième enfant sans condition de ressource et leur montant devient important à partir du troisième enfant. Néanmoins, il existe des compléments pour les familles dont les ressources sont faibles et une allocation sous condition de ressource pour les enfants de moins de trois ans. Ce système conduit à une redistribution verticale modérée : les enfants dont le revenu appartient au premier quartile de la distribution reçoivent 38 % des prestations familiales, ce qui est supérieur à la moyenne de l'Union européenne (35 %), mais inférieur à la proportion de 50 % atteinte en Espagne ou en Irlande (Lapinte, 2002). Toutefois, d'autres prestations bénéficiant aux familles avec enfants, le taux de pauvreté des enfants est faible en France par rapport aux autres pays de l'OCDE alors qu'avant transferts, il est le plus élevé des pays de l'OCDE après le Mexique (OCDE, 2006b).

Graphique 2.13. **Nature des dépenses publiques sociales**

En pourcentage du PIB au prix des facteurs, 2003

A. France**B. OCDE**

1. Mesures actives du marché du travail.

Source : OCDE (2007), base de données sur les dépenses sociales 1980-2003.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/053764500844>**Le système des minima sociaux n'est pas un rempart contre la pauvreté et l'exclusion sociale**

Il existe un ensemble de « minima sociaux » (neuf) qui sont des revenus perçus sous condition de ressource, et pour tous sauf un, sans obligation de recherche d'emploi (ils sont détaillés en annexe 2.A1). Trois de ces minima, le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et l'allocation parent isolé (API) sont dirigés vers une population potentiellement active. L'allocation supplémentaire vieillesse et l'allocation supplémentaire d'invalidité ont pour objectif de compenser une situation d'inactivité permanente ou durable. L'allocation aux adultes handicapés (AAH), l'allocation d'insertion (réservées aux détenus libérés, aux rapatriés, aux réfugiés, aux demandeurs d'asile) et l'allocation équivalent retraite concernent des personnes dont une partie est

potentiellement active mais qui, de par leur caractéristiques, font face à des problèmes particuliers. Enfin, l'allocation veuvage est versée aux conjoints survivants de personnes décédées.

Les bénéficiaires de minima sociaux, selon le dispositif auquel ils appartiennent, n'ont pas les mêmes droits ni les mêmes devoirs alors que les caractéristiques de ces personnes ne justifient pas ces inégalités de traitement (Mercier et de Raincourt, 2005). Les allocataires du RMI doivent signer un contrat d'insertion et le respecter sous peine d'être sanctionnés. Mais le contrat n'inclut pas d'obligation de recherche d'emploi et peut, en pratique, se réduire à un bilan des prestations auxquelles l'allocataire a droit sans avoir de contenu réel. Les allocataires de l'ASS doivent rechercher un emploi, les allocataires de l'API n'ont aucune obligation et ne bénéficient d'aucun suivi particulier. Les sanctions en cas de non respect des obligations sont lourdes, peu en relation avec les ressources des personnes concernées et dans les faits très peu appliquées. Les dispositifs sont gérés par des organismes différents. L'ASS et l'API sont financées par l'État, mais les bénéficiaires de l'ASS sont suivis par l'Unédic alors que les bénéficiaires de l'API n'ont aucun suivi particulier. Depuis la loi de 2003, la gestion du RMI, l'allocation et les actions d'insertion, a été décentralisée au département (voir chapitre 5).

Si les minima sociaux assurent aux bénéficiaires un minimum vital, ils ne leur permettent pas, pour l'essentiel, d'avoir des revenus atteignant le seuil de pauvreté. De plus, le fait de percevoir l'un de ces minima ne semble pas faciliter le retour à l'activité : la persistance dans le RMI est forte, elle s'accompagne d'une perte de l'estime de soi, elle a des effets stigmatisants et peut aller de pair avec une santé dégradée⁶. Les sorties vers l'emploi des bénéficiaires des minima sociaux sont relativement rares. Un peu plus de 25 % des personnes qui percevaient le RMI ou l'ASS à la fin de 2004 étaient en emploi au premier trimestre de 2006. Ces chiffres sont légèrement plus faibles pour les allocataires de l'API (20 % environ). Par ailleurs, une large part de ces emplois sont des emplois temporaires, à temps partiel ou aidés par l'État (Pla, 2006). Ces minima sociaux se sont donc avérés être des remparts limités contre la pauvreté et des outils peu efficaces pour l'insertion.

Accroître l'efficacité des politiques actives d'aide à l'insertion et d'accompagnement des chômeurs

En plus des réformes visant à améliorer le cadre général du marché du travail, des politiques efficaces d'aide à l'insertion et à l'accompagnement vers l'emploi doivent donc être mises en place.

Le dispositif d'aide au retour à l'emploi n'est pas pleinement efficace

Certains des éléments d'une politique efficace de l'accompagnement des chômeurs ont été mis en place pour les chômeurs indemnisés au titre de l'assurance chômage même si certains aspects de ces dispositifs pourraient être améliorés (Crépon et al., 2005; OCDE, 2005b; Debauche et Jugnot, 2006). Depuis 2001, tout demandeur d'emploi qui s'inscrit à l'UNEDIC (l'organisme en charge de l'indemnisation du chômage) et qui a le droit aux allocations chômage, signe un plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) rappelant les engagements du demandeur d'emploi et ceux pris par l'ASSEDIC et l'ANPE (organisme en charge du placement des demandeurs d'emploi) d'aide au retour à l'emploi. Le demandeur d'emploi doit rechercher activement un emploi, suivre les formations qui leur sont proposées, accepter tout emploi convenable et se soumettre au suivi et au contrôle. En cas de manquement à la recherche d'emploi ou de refus d'un emploi convenable de la part du

demandeur d'emploi, l'allocation est réduite de 20 % pendant deux à six mois s'il s'agit de la première fois et de 50 % à 100 % s'il s'agit d'une récidive. Parallèlement, l'UNEDIC et l'ANPE doivent proposer un accompagnement des chômeurs vers l'emploi, et dans ce cadre, la coordination de ces deux institutions a été améliorée. Des agences ont été créées, les « maisons de l'emploi », qui doivent rassembler l'ensemble des acteurs impliqués dans les problèmes d'emploi mais l'évaluation de l'efficacité de ce système n'a pas été mise en œuvre pour l'instant.

Les demandeurs d'emploi qui ne sont pas indemnisés au titre de l'assurance chômage doivent se soumettre aux mêmes règles sous peine de ne plus avoir accès aux services de l'ANPE, mais en pratique, l'instauration du PARE et la décentralisation du RMI ont conduit à une situation où les personnes sans emploi ont des droits et des obligations très différentes selon leur « statut » et dépendent d'institutions différentes alors que les caractéristiques de ces personnes sont proches. Les droits et les obligations des chômeurs indemnisés par l'assurance chômage ont été accrus alors que ceux qui n'ont pas droit à l'assurance chômage, par exemple les bénéficiaires du RMI, ne sont pas, dans les faits, insérés de la même façon dans le dispositif d'aide au retour à l'emploi et ont peu d'obligations. (En théorie, ils ont accès aux mêmes traitements que les chômeurs indemnisés.) En particulier, les contrôles de la recherche d'emploi sont moins fréquents pour ces personnes. Les bénéficiaires de minima sociaux qui ne sont pas demandeurs d'emploi reçoivent peu d'aide à l'insertion et ont peu d'obligations.

Pour accroître l'efficacité du système, il faut d'une part harmoniser les droits et les obligations des personnes qui sont dans des situations proches et d'autre part, redéfinir l'équilibre entre les allocations dites d'assurance, assorties d'obligations et les allocations de solidarité, dont les obligations contraignantes sont moindres.

Instaurer un dispositif commun et des obligations pour les bénéficiaires d'un revenu de remplacement

La perception de tout revenu de remplacement doit être conditionnelle à la signature d'un contrat dont l'objectif est de rapprocher les personnes du marché du travail. Le contrat doit inclure des obligations mutuelles de la part des demandeurs d'emplois et des services de l'emploi, et la perception de toute allocation doit être conditionnelle au respect de ces obligations. Les obligations devraient dépendre la distance à l'emploi des personnes. Le PARE constitue une base qui pourrait être utilisée pour insérer l'ensemble des personnes potentiellement actives sans emploi. Certains aspects du PARE devraient être parallèlement améliorés pour accroître son efficacité. Les expériences menées au niveau local et celles menées dans d'autres pays ainsi que plusieurs rapports sur l'insertion des personnes en difficulté permettent d'établir certains principes, présentés dans l'encadré 2.3 qui devraient permettre d'améliorer le système actuel.

Cette harmonisation des droits et des obligations des chômeurs pourrait s'accompagner d'un rééquilibrage des montants des revenus de remplacement. Les montants des minima sociaux reçus par les personnes potentiellement actives doivent être égalisés. Pour lutter contre la pauvreté, en particulier chez les jeunes qui n'ont pas droit au RMI (en dessous de 25 ans), la reprise d'un emploi, même de courte durée, devrait donner droit à un supplément par rapport au minimum social. Actuellement, le droit aux allocations chômage et le taux de remplacement dépendent de la « filière » d'appartenance du chômeur, définie par l'âge et la durée de cotisation à l'assurance chômage. La condition minimale d'accès est d'avoir cotisé six mois de suite. Ce seuil pourrait être abaissé mais

Encadré 2.3. Principes d'un contrat unique d'insertion

- *La mise en place d'un guichet unique.* L'ensemble des personnes sans emploi potentiellement actives souhaitant bénéficier d'une allocation doit se présenter à un guichet unique. Des efforts ont été faits dans cette direction avec la création des « maisons de l'emploi » qui rassemblent l'ensemble des intervenants dans le domaine de l'emploi. Ces structures pourraient devenir le lieu où le contrat d'insertion est mis en place. Le premier contact doit permettre de classer les personnes en deux catégories : celles qui peuvent chercher immédiatement un emploi, avec plus ou moins d'accompagnement, et celles qui ont besoin de résoudre des problèmes particuliers avant de trouver un emploi, problème de qualification, de santé, de garde d'enfant, de mobilité géographique, etc. Les structures (les centres de Protection Maternelle et Infantile, les services en charge de l'attribution des logements sociaux, les services de santé par exemple) doivent agir en coordination resserrée avec les maisons de l'emploi, ce qui est déjà parfois le cas. Certains conseils généraux ont développé des structures particulières pour l'insertion, mais comme celle-ci est étroitement liée à l'emploi, il ne paraît pas souhaitable de créer des structures supplémentaires.
- *L'orientation des personnes vers des programmes d'insertion spécifique.* Pour les personnes capables de travailler immédiatement, le premier entretien doit se faire avec l'ANPE, comme dans le PARE actuel, et permettre de proposer, soit un simple libre accès aux services de l'ANPE pour une proportion importante des personnes, soit des actions plus spécifiques. Pour les personnes plus éloignées du marché du travail, l'entretien devrait se faire avec des intervenants dans le domaine où la personne rencontre des difficultés particulières mais en associant l'ANPE. Les principaux facteurs qui entravent l'insertion de la personne (santé, logement, qualification, situation familiale, mobilité géographique,...) doivent être repérés et des actions spécifiques doivent être établies dans ces domaines conjointement avec le bénéficiaire et les intervenants sociaux compétents dans ces domaines. L'expérience des autres pays montre que pour améliorer l'efficacité de cette phase d'orientation, des techniques de profilage peuvent être utilisées (OCDE, 2006a). Il semble également préférable de cibler les ressources sur les personnes qui en ont le plus besoin plutôt que de les saupoudrer sur un grand nombre de personnes. Dans tous les cas, lors de cet entretien, les obligations des personnes doivent être clairement établies et des actions précises devraient être planifiées pour les personnes qui en ont besoin.
- *L'obligation de recherche d'emploi pour les personnes capables de travailler.* Sauf dans les cas particuliers où des actions spécifiques doivent être menées avant même que la recherche d'emploi ne soit possible, la perception de l'allocation devrait être rendue conditionnelle à la recherche d'un emploi. À part dans ces cas particuliers, les personnes devraient donc s'inscrire à l'ANPE. Les résultats de la recherche d'emploi pourraient être évalués en fonction de la distance à l'emploi des personnes. La catégorie de personnes, pour lesquelles aucune obligation de recherche d'emploi n'est requise doit être réduite le plus possible.
- *Le suivi du respect du contrat d'insertion.* Il paraît souhaitable que chaque personne rende compte de l'évolution de sa situation à un référent unique. Le référent pourrait être un intervenant dans le domaine à l'origine des plus grandes difficultés rencontrées par la personne. Des contrôles aléatoires du respect du contrat sur des échantillons de bénéficiaires pourraient être développés. Les contrôles doivent être renforcés pour l'ensemble des dispositifs. Ces contrôles doivent s'accompagner de sanctions crédibles en cas de non respect des obligations. Il convient donc de permettre la suspension, partielle ou totale, temporaire ou définitive de l'allocation, ce qui est le cas pour l'assurance chômage mais pas pour les allocations des minima sociaux.
- *L'évaluation des dispositifs.* L'efficacité des services proposés aux demandeurs d'emploi doit être testée régulièrement. Les services qui ne sont pas efficaces doivent être modifiés ou abandonnés. Les personnes en charge de ces services doivent être formées et évaluées. La communication entre les différents acteurs, collectivités territoriales, services déconcentrés de l'État et ASSEDIC doit être renforcée pour permettre de faire émerger des pratiques efficaces qui peuvent être reprises par tous. Les évaluations des services devraient être rendues publiques.

pour éviter que cette mesure ne représente un coût pour l'assurance chômage, il conviendrait de revoir l'ensemble du régime d'assurance chômage dont la complexité et le manque de lisibilité engendrent un certain nombre de coûts et d'inégalités (Coquet et Sylvain, 2007).

L'harmonisation des droits et des obligations de l'ensemble des personnes potentiellement actives sans emploi, telle que proposée ci-dessus, se heurte à la multiplicité des intervenants et au fait que différents niveaux de gouvernement ont des responsabilités importantes, ce qui engendre un certain nombre d'inefficacités (Marimbert, 2004). La communication et la coordination entre les différents intervenants doivent continuer et être encouragées avec pour objectif de rapprocher les droits et les obligations des personnes sans emploi potentiellement actives. Les responsabilités doivent être clairement définies. La responsabilité du placement de l'ensemble des demandeurs d'emploi, qu'ils soient indemnisés par l'assurance chômage ou qu'ils reçoivent une allocation d'assistance sociale, doit être placée dans une seule institution avec la possibilité de sous-traiter certains groupes de personnes sans emploi à des services privés. La coordination entre cette institution et les institutions qui financent les allocations ou assurances doit être la plus étroite possible et une fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC devrait être considérée (voir chapitre 5). Dans tous les cas, les dispositifs doivent être évalués.

Accroître l'efficacité des programmes spécifiques proposés aux chômeurs et aux personnes exclues

Un grand nombre de contrats de travail spécifiques existent pour les chômeurs (OCDE, 2003 et 2005b). Il s'agit de contrats en partie aidés par l'État à travers des allègements de cotisations sociales ou d'aides spécifiques réservés à des catégories de personnes qui ont des difficultés à accéder au marché du travail. Ils s'accompagnent parfois d'une formation des personnes. Le Plan de Cohésion Sociale de 2004 a recentré l'usage de ces contrats pour les personnes les plus éloignées du marché du travail et sur le secteur non marchand. Si ces contrats permettent sans doute à certaines personnes d'accéder à l'emploi, plusieurs critiques ont été portées au système (OCDE, 2005b; Cour des comptes, 2004) comme sa complexité et ses changements perpétuels. L'impact sur la trajectoire des bénéficiaires des différents dispositifs n'a pas été beaucoup évalué. De plus, l'accès à ces dispositifs dépend de critères légaux⁷ qui peuvent exclure certaines personnes pour des raisons arbitraires. Enfin, le système de la formation professionnelle tel qu'il est organisé actuellement ne fournit pas aux chômeurs les plus éloignés du marché du travail la possibilité d'accéder aux formations longues et coûteuses dont ils auraient besoin (Cahuc et Zylberberg, 2006). Le ciblage de l'ensemble des dispositifs d'aide au retour à l'emploi sur les personnes les plus éloignées du marché du travail doit être poursuivi pour limiter les effets d'aubaine. Le système doit être simplifié et stabilisé; les efforts pour évaluer l'impact de ces dispositifs, y compris les maisons de l'emploi, sur l'emploi doivent continuer et être renforcés.

L'expérience des autres pays et les évaluations existantes des dispositifs français montre que ceux du secteur marchand sont plus efficaces pour réintégrer les personnes dans le marché du travail que ceux du secteur non marchand. Néanmoins, les bénéficiaires des deux types de dispositifs ne sont pas les mêmes et il n'est sans doute pas possible d'intégrer l'ensemble des personnes dans le secteur marchand. L'entrepreneuriat social pourrait constituer une alternative aux contrats aidés. Il s'agit d'entreprises opérant dans le secteur concurrentiel, avec des employés en difficulté (des anciens chômeurs de longue

durée, des bénéficiaires de minima sociaux,...) et soumises au code du travail usuel, notamment en matière de salaire, mais recevant des aides de l'État pour compenser la faible productivité des salariés et le taux d'encadrement élevé. En général, les aides sont dégressives dans le temps pour inciter les entreprises à devenir rentables. Les entreprises d'insertion existent en France (Emmaüs par exemple); elles doivent employer des salariés éloignés du marché du travail et les contrats de travail sont de deux ans au maximum. L'avantage de ces emplois par rapport à des contrats aidés dans le secteur non marchand est d'une part de plonger le bénéficiaire dans un milieu concurrentiel et donc de mieux l'insérer dans le marché du travail usuel, d'autre part, d'inciter directement l'entreprise à faire en sorte que la productivité du salarié s'accroisse. À terme, ce mode d'insertion pourrait se substituer à un certain nombre de contrats aidés s'il s'avère plus efficace.

Lutter contre la concentration spatiale de la pauvreté et les phénomènes d'hystérèse

La pauvreté est essentiellement concentrée au Sud de la France (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon et Corse), au Nord (Picardie et Nord-Pas-de-Calais), dans les Ardennes et en Île-de-France. La géographie de la pauvreté suit celle de la population et est donc essentiellement urbaine (ONPES, 2006). Dans les grandes agglomérations (Paris et Lyon), la pauvreté se rencontre davantage dans les banlieues alors que dans les agglomérations de taille intermédiaire qui ont connu d'importantes restructurations industrielles, la pauvreté est davantage dans les centres ville. La tendance à l'urbanisation de la pauvreté s'est accrue entre 1996 et 2002, néanmoins, le risque d'être pauvre en milieu rural reste élevé. Si l'on retient les seuils de pauvreté de la métropole, les taux de pauvreté sont très élevés dans les départements d'outre-mer, mais lorsque l'on retient un seuil propre à chaque département, la pauvreté apparaît plus diffuse qu'en métropole.

Le logement, source principale d'hystérèse spatiale

L'apparition de poches de pauvreté à l'écart des centres ville, et donc des zones d'emploi, crée des phénomènes d'hystérèse spatiale (Fitoussi et al., 2004). Les personnes s'écartent d'autant plus du marché du travail et des liens avec la société en général, qu'elles vivent dans un environnement éloigné de l'activité économique ou l'ensemble des personnes côtoyées sont également sans emploi. Les réseaux sociaux qui peuvent aider à la recherche d'emploi sont faibles dans les zones pauvres. Le logement et les politiques d'urbanisation elles-mêmes sont au cœur de ces phénomènes d'hystérèse. La montée des prix de l'immobilier a exclu les ménages les plus pauvres de certaines zones géographiques alors que le développement de logements sociaux les a rassemblés dans d'autres lieux.

Ces effets d'hystérèse spatiale, fortement ressenties par les jeunes issus de territoires défavorisés, expliquent en partie l'épisode dit de la « crise des banlieues ». À l'hiver 2005, des émeutes ont eu lieu dans des banlieues parisiennes et dans d'autres villes, essentiellement par certains jeunes de ces quartiers, qui ont incendié ou endommagé voitures et bâtiments publics, y compris des crèches et des écoles. Ces événements sont le reflet d'un échec des politiques d'insertion et de réduction de l'inégalité des chances.

Les ménages pauvres sont particulièrement touchés par les problèmes de logement. Les dépenses de logement représentent une part de plus en plus importante des dépenses des ménages pauvres dans le secteur privé en raison de la hausse des loyers. Leur taux d'effort dans le secteur privé, c'est-à-dire le rapport entre les dépenses en logement d'un ménage et son revenu (après prise en compte des aides au logement), est passé de 19 %

en 1998 à près de 26 % en 2002. Le taux d'effort dans le secteur social est beaucoup plus faible, n'atteignant que 10 % en 2002 mais un grand nombre de ménages n'ont pas accès à ce secteur. En effet, la hausse des loyers dans le secteur privé et l'immigration dynamique ont conduit à une hausse de la demande de logements sociaux insatisfaite, estimée à 1.3 millions en 2003.

Les ménages pauvres vivent plus souvent dans des logements de mauvaise qualité et surpeuplés⁸. Si les situations de surpeuplement se sont réduites pour l'ensemble des ménages depuis 1998, elles sont restées stables pour les ménages pauvres, avec un ménage pauvre sur cinq vivant dans un logement surpeuplé. L'insalubrité touche davantage les logements du secteur privé, l'état des logements du secteur social étant davantage contrôlé. Les problèmes d'insalubrité et de surpeuplement touchent en premier lieu les enfants en les exposant à des risques sanitaires importants mais aussi, en ayant un effet négatif sur leur réussite scolaire (Goux et Maurin, 2006). Ils participent donc à la reproduction des inégalités.

Le logement social, qui pourrait constituer une réponse à la dimension monétaire du problème, génère d'autres problèmes comme la ségrégation spatiale. Une partie importante du parc de logements sociaux est isolée des zones d'activité, ce qui écarte davantage ces personnes des liens avec la société. Les personnes, en particulier les enfants vivant dans ces « cités », côtoient des personnes qui sont également en marge de la société, d'où des phénomènes d'entraînement ayant des effets négatifs sur leur réussite. Ces effets sont renforcés par le fait que les ménages « riches » peuvent choisir leur lieu de résidence et les écoles où mettre leurs enfants, et donc évitent les zones ayant ce type de logement (Maurin, 2004). Le fait qu'une part importante de la population vivant dans ces quartiers est d'origine immigrée renforce davantage leur isolement par rapport au reste de la population.

Le problème du logement des personnes pauvres est donc complexe. Les gouvernements successifs ont développé un ensemble de politiques pour aider les ménages pauvres à mieux se loger (encadré 2.3). Ces politiques peuvent être classées en trois catégories : le développement des logements sociaux ou à loyer modéré, les aides personnelles au logement, et les aides à l'accès à la propriété. Elles ont chacune des avantages et des inconvénients.

Les logements sociaux, à l'origine, n'étaient pas destinés aux ménages pauvres mais aux ouvriers attirés dans les villes par la révolution industrielle. Au fil du temps, la clientèle s'est élargie à l'ensemble des ménages rencontrant des difficultés à se loger. La politique a toujours consisté à permettre l'accès à ces logements à une large frange de la population pour développer la mixité sociale tout en faisant dépendre les loyers des revenus des ménages. Néanmoins, avec la création de logements sociaux isolés des centres d'activité, la paupérisation du parc social s'est accentuée mais reste faible. 35 % des logements sociaux étaient occupés par des ménages dont le revenu se situe dans le premier quartile en 2002 alors que cette proportion ne s'élevait qu'à 10 % en 1973. Cette faible proportion de ménages pauvres occupant des logements sociaux cache des situations différentes : les logements les plus récents sont en fait très peu habités par des ménages pauvres alors que les logements les plus anciens, et également les plus isolés de l'activité économique, le sont fortement. Le mode de financement de ces logements, en particulier le fait que les entreprises qui les financent peuvent en faire bénéficier leurs salariés, ainsi qu'une attribution parfois opaque, expliquent la faible proportion de

ménages pauvres dans ces logements. Ce n'est que depuis 1998 que ces logements doivent être attribués en priorité aux ménages défavorisés.

Pour être efficace, les politiques de développement de logements sociaux et de logements à loyers maîtrisés doivent chercher à combler les déséquilibres du marché immobilier, ce qui nécessite de bien connaître ce marché, d'anticiper ces évolutions et de réagir rapidement. Les aides directement versées aux personnes permettent d'échapper à ces problèmes. Mais elles posent d'autres problèmes, essentiellement le risque que, si l'offre de logement de la part des bailleurs est en partie inélastique à long terme, elles entraînent une hausse des loyers et soient captées par les bailleurs. De fait, en France, les loyers des ménages à bas revenu ont fortement augmenté, et, depuis le milieu des années 90, ont rattrapé les loyers au m² des ménages du décile le plus élevé (Fack, 2005). Cette évolution s'expliquerait en partie par le développement des aides au logement dont plus de la moitié aurait été reportée dans les prix de logement. La hausse de la demande, en partie de la part des étudiants, serait à l'origine de cet effet. Enfin, les politiques d'incitations fiscales visant à stimuler l'offre de logement s'accompagnent d'effet d'aubaine important, leur ciblage est donc déterminant.

Les efforts du gouvernement en direction de la politique du logement se sont accrus avec le Plan de Cohésion Sociale (2004). Ils portent plus particulièrement sur la rénovation urbaine qui consiste à détruire ou à rénover des logements sociaux de mauvaise qualité et isolés des zones d'activité pour lutter contre les phénomènes de « ghettoïsation » qui se sont développés dans certaines zones. Parallèlement des incitations fiscales davantage ciblées sur les logements à loyers modérés et des aides à l'accès à la propriété ont été mis en place. Ces efforts vont dans la bonne direction. En particulier, les efforts de rénovation doivent continuer et les nouveaux logements doivent être construits, autant que possible, à proximité des zones d'activité. La politique du logement ayant des conséquences sur les conditions matérielles de vie des personnes mais également sur l'accès à un emploi, la réussite scolaire des enfants, la délinquance, il est important d'évaluer l'impact de ces politiques sur l'ensemble de ces champs, ce qui nécessite d'essayer de définir des indicateurs de résultat.

Les problèmes rencontrés par les personnes pauvres pour se loger proviennent d'une insuffisance de l'offre de logements envers ces personnes. Il convient de s'interroger sur les raisons de l'insuffisance de l'offre et de les prendre en compte dans la politique du logement. La location d'un logement à un ménage pauvre comporte un risque plus élevé d'impayé que pour les familles plus riches. Ce risque engendre un coût pour le bailleur qui est accentué par un ensemble de réglementations qui protègent le locataire. Par exemple, la procédure légale pour résilier un bail en cas de non paiement de la part du locataire est complexe et les délais sont importants. Les autorités locales peuvent refuser de mettre en application une expulsion après le jugement s'ils estiment qu'elle risque d'apporter un « trouble à l'ordre public ». Il n'est pas possible de reprendre un logement pour le faire occuper par ses enfants si le locataire a plus de 70 ans et de faibles ressources. S'il est essentiel d'éviter les situations où les familles se retrouvent sans logement parce qu'elles ont été expulsées, il est peu efficace d'en faire supporter le coût aux bailleurs privés qui sont alors incités à réduire l'offre de logement. Les politiques du logement doivent avoir pour objectif de stimuler l'offre de logements, par exemple en assouplissant les réglementations qui l'encadrent, tout en développant des dispositifs permettant d'accompagner les familles qui se retrouvent sans logement. La législation a plutôt évolué dans ce sens même si certaines réglementations ont accru le coût supporté par les

Encadré 2.4. Les principales aides au logement bénéficiant aux familles pauvres

Les dépenses publiques de logement représentaient 1.7 % du PIB en 2002. Les aides aux consommateurs (locataires et propriétaires occupants) se sont fortement accrues depuis 20 ans et représentent les trois quarts des aides (le quart restant étant destiné aux producteurs, bailleurs et propriétaires). Dans les années récentes, les aides directes à la personne se sont stabilisées alors que les exonérations fiscales se sont développées (Gilli, 2006). Les principales aides au logement sont les suivantes :

Le logement social et le locatif privé à loyer modéré

Le nombre de logements sociaux s'élève à plus de 4 millions, une résidence principale sur six est un logement social. La demande de logements sociaux insatisfaite est estimée à 1.3 million. Le nombre de logements sociaux construits par an a fortement baissé depuis les quinze dernières années. Pour y remédier, la loi « Solidarité et renouvellements urbains » entrée en vigueur en 2 000 impose aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île de France) appartenant à des agglomérations de plus de 50 000 habitants de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux sur le stock de logement. En pratique, un certain nombre de communes ne respectent pas ce seuil et payent une amende qui n'est pas dissuasive (de 150 euros par logement manquant mais les amendes payées sont parfois plus basses).

Les logements sociaux sont attribués en fonction des conditions familiales et des conditions de ressources. Les loyers dépendent des ressources des personnes. Il existe des surloyers pour les ménages qui occupent un logement social mais dont les ressources dépassent le plafond.

Les logements sociaux et les logements à loyers modérés sont financés par le gouvernement, par le 1 % logement (voir plus bas) et par les constructeurs à l'aide de dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif (lois Quilès, Méhaignerie, Périssol, Robien, Besson, et plus récemment, « Borloo dans l'ancien »). Ces deux derniers modes de financement permettent également de financer des logements à loyer modéré qui sont attribués sous des conditions de ressource moins strictes. Les effets d'aubaine des incitations fiscales sont estimés à 25 % par le ministère des Finances. Le dernier dispositif mis en place par le gouvernement s'applique pour des logements dont le loyer est plus bas que les dispositifs précédents (Borloo populaire).

Les allocations logement

Des allocations de logement sont attribuées sous condition de ressource selon différents critères aux ménages louant ou achetant un logement (voir annexe 2.A1 pour plus de détails).

Aide à l'accès à la propriété

Il existe plusieurs dispositifs visant à aider les ménages à accéder à la propriété. Le « prêt à taux zéro » permet aux ménages primo accédant, sous conditions de ressources, de bénéficier d'un prêt sans intérêt mais de montant est limité. Ces prêts sont disponibles auprès d'établissements de crédit ayant signé une convention et l'État prend en charge les intérêts. Il existe également des prêts avec une garantie de l'État.

Financement des politiques de logement

Les politiques du logement sont financées par le gouvernement et par les entreprises à travers le 1 % logement. Depuis 1953, les entreprises doivent consacrer une fraction de leur masse salariale au financement de la résidence principale des salariés. Ce taux, initialement de 1 % a été abaissé à 0.45 %, les 0.55 % restants étant financés par l'État à travers le Fonds National d'Aide au Logement (FNAL). Il concernait les entreprises de plus de 10 salariés mais depuis début 2006, le seuil a été relevé à 20 salariés. Le 1 % logement permet de financer des logements locatifs sociaux ou conventionnés et des logements dans des zones où il y a insuffisance de l'offre dans le but de favoriser la mixité sociale, des actions de renouvellement urbain et des aides à l'accession à la propriété.

bailleurs. Début 2007, un projet de loi sur le droit au logement « opposable » était en discussion. Son objet est de garantir aux personnes défavorisées un logement et donc de leur permettre de faire valoir leur droit auprès d'une commission. À ce stade où les modalités de mise en œuvre de la loi ne sont pas connues, il est difficile d'en prévoir ses effets. Néanmoins, il ne faudrait pas que les administrations qui en auront la responsabilité introduisent de nouvelles contraintes du côté de l'offre de logement pour essayer de faire respecter cette loi car, *in fine*, cela déprimerait l'offre de logement et conduirait donc aux effets inverses de ceux qui sont escomptés.

Évaluer l'impact des politiques ciblées sur les territoires

Les zones géographiques les plus touchées par les problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale sont également celles où les recettes fiscales sont faibles car le revenu fiscal moyen des ménages est faible et les entreprises implantées sont peu nombreuses. Il existe un ensemble de mécanismes (des transferts de l'État vers les collectivités territoriales) par lesquels l'État corrige en partie ces inégalités (voir le chapitre 5). Ces transferts de ressources vers les collectivités territoriales, mais aussi la politique de l'État, sont parfois ciblés sur des zones géographiques particulières, en général *infra* urbaines. Il existe trois types de zonage qui ne se superposent pas complètement : le zonage des quartiers prioritaires des contrats de ville, les zones urbaines sensibles (ZUS) qui concernent l'ensemble de la politique de la ville, dont le logement et l'implantation d'entreprises et les zones d'éducation prioritaire (ZEP) propres aux politiques de l'éducation et qui dépend du ministère de l'Éducation (voir chapitre 3). Le fait d'avoir trois zonages pour des objectifs relativement proches plutôt qu'un seul zonage, éventuellement avec une gradation dans ce zonage, crée des coûts d'administration importants, peut engendrer des inégalités entre territoires rencontrant des difficultés similaires, et est un obstacle au ciblage efficace des politiques.

De plus, il n'est pas prouvé que le fait de cibler les politiques sociales sur des territoires plutôt que directement sur les personnes soit efficace. Un rapport de l'observatoire des ZUS (ONZUS, 2005) dresse un tableau relativement négatif du bilan de ce zonage. Les personnes ayant des trajectoires ascendantes quittent les ZUS. Les populations les plus fragiles, les immigrés, les personnes les moins diplômées et les femmes élevant seules leurs enfants ont davantage tendance à rester. Les arrivées sont loin de compenser les départs et les personnes emménageant dans les ZUS ont des caractéristiques socio-économiques très proches de celles des habitants, ne favorisant pas la « mixité sociale » (Maurin, 2005). Le poids des personnes les plus fragiles vivant en ZUS s'est donc accentué. Il semble que le classement d'un quartier en ZUS a plutôt tendance à le stigmatiser, à accroître les problèmes existants et à limiter davantage les possibilités de trajectoires ascendantes de ses habitants.

Les moyens mis en œuvre dans les ZUS ne semblent pas permettre de combler les écarts avec le reste du territoire en termes de santé, d'éducation et de délinquance. Les élèves de CM2 scolarisés dans des écoles en ZUS ont davantage de problèmes dentaires et de problème de surpoids que ceux scolarisés en dehors des ZUS. Ces écarts sont observés dès l'âge de 6 ans et demeurent ensuite. On constate davantage de délinquance dans les ZUS que dans les autres quartiers. De même, les résultats des ZEP, les zones ciblées par l'éducation nationale, ne sont pas probants (voir le chapitre 3).

Ces résultats décevants peuvent avoir deux explications : soit un échec du dispositif en lui-même, soit une insuffisance du ciblage sur les zones où les difficultés sont les plus

fortes. Le gouvernement considère que l'échec relatif des politiques de zonage s'explique essentiellement par l'insuffisance du ciblage des zones en difficulté. Pour cette raison, le zonage des ZEP a été revu pour accroître le ciblage, en revanche, il n'est pas prévu pour l'instant de revoir les autres zonages. Accroître le ciblage est sans doute nécessaire. Néanmoins, les effets stigmatisant de ces zonages ne doivent pas être ignorés. Pour limiter ces effets, les aides qui concernent directement les personnes (aide de santé par exemple) devraient être directement attachées à la personne plutôt que de passer par le territoire. L'impact des dispositifs de zonage devrait être évalué régulièrement et les zonages jugés inefficaces devraient être abandonnés. Là où le zonage est efficace, le système devrait être simplifié. Il devrait exister un seul zonage, défini à partir de la répartition des inégalités sur le territoire, et qui servirait de support à l'ensemble des politiques sociales nécessitant d'être ciblées sur des territoires.

Le gouvernement a mis en place plusieurs programmes envers les enfants issus de zones défavorisées, comme le programme « réussite éducative » qui doit prendre en compte l'ensemble des difficultés des enfants et essayer d'y remédier, par exemple par du soutien individualisé. Ces programmes ambitieux ne doivent pas faire oublier qu'il faut également réduire les écarts de santé existant entre les enfants des ZUS et des non ZUS. Si, en théorie, les dépenses de santé des personnes les plus défavorisées sont pleinement couvertes par l'État (voir annexe 2.A1), il peut être difficile pour ces personnes, en particulier si elles parlent mal le français, d'accéder aux soins. Ces difficultés se répercutent sur les enfants de ces familles. Elles peuvent être résolues soit en développant des dispensaires donnant libre accès aux soins aux personnes ayant droit, soit en mettant en place des intermédiaires chargés d'établir le lien entre les familles et les enfants rencontrant des difficultés particulières et les professionnels de santé.

Des politiques spécifiques pour les immigrés et les personnes issues de l'immigration

Les caractéristiques des immigrés et la combinaison de situations défavorables dans plusieurs dimensions (non-emploi, logement social surpeuplé, isolement géographique) les exposent, ainsi que leurs enfants, fortement aux risques de pauvreté et d'exclusion sociale. Les écarts de taux d'emploi entre les immigrés et les non immigrés ne sont pas particulièrement forts en France par rapport aux autres pays de l'OCDE (OCDE, 2006c). Néanmoins, ces écarts existent. Le taux de chômage des immigrés était de 16.4 % en 2002, soit deux fois plus que celui des non immigrés. Le taux d'activité des femmes immigrées est beaucoup plus faible que celui des femmes non immigrées. La faiblesse de l'emploi des immigrés les expose d'autant plus à la faiblesse des revenus et donc à des conditions de vie moins favorables. Les immigrés vivent plus souvent dans des logements surpeuplés, et plus souvent dans des logements sociaux. Ils sont donc également davantage exposés aux phénomènes d'hystérèse spatiale. Les immigrés, lorsqu'ils sont en emploi, occupent bien plus souvent que les non-immigrés des emplois non-qualifiés.

Depuis 2003, un nouveau dispositif d'intégration des nouveaux immigrants, le « Contrat d'accueil et d'intégration » a été mis en place. Il consiste en un engagement réciproque, pour les nouveaux arrivants de respecter les règles de la République française et de suivre une formation civique et pour l'État, d'aider à l'accès des droits fondamentaux et à l'apprentissage du français. Un certain nombre de services sont proposés au signataire : visite médicale, bilan avec un travailleur social, cours de français. Ce dispositif a été expérimenté dans quelques départements puis étendu à l'ensemble du territoire. Ce

contrat va dans la bonne direction en introduisant des obligations réciproques et en proposant des cours de langues aux nouveaux arrivants qui, d'après les expériences menées dans les autres pays de l'OCDE sont des éléments importants de la politique d'intégration (OCDE, 2006c). Il devrait être l'occasion d'orienter aussi vite que possible les personnes qui n'ont pas d'emploi vers des contrats d'insertion ou d'accompagnement vers l'emploi. L'expérimentation du dispositif avant sa généralisation est aussi une démarche constructive.

Le risque accru de pauvreté des immigrés ne s'explique pas uniquement par leurs caractéristiques sociales. Les phénomènes de discrimination jouent également un rôle. La discrimination ne semble pas être forte dans le système scolaire, au moins jusqu'au secondaire. Lorsque l'on tient compte des caractéristiques sociales, les élèves de parents immigrés réussissent aussi bien ou mieux que les enfants de parents non immigrés (Vallet et Caille, 2000). Mais la discrimination s'opère sur le marché du travail (Bébéar, 2004; Tavan, 2005).

Le gouvernement est conscient de ces problèmes et fait de la lutte pour l'égalité des chances l'une de ses priorités. Deux institutions ont été créées : l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC) qui doit mettre en place des actions envers les habitants de quartiers défavorisés et la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE) qui a pour mission de lutter contre les discriminations prohibées par la loi. La complexité du système des institutions dans le domaine de la lutte contre l'exclusion sociale a déjà été mise en cause comme une source possible de perte d'efficacité de l'ensemble de la politique (Barberye *et al.*, 2003), il conviendrait donc de limiter le nombre d'institutions existantes plutôt que d'en rajouter des nouvelles. À ce stade, il semble que des institutions existantes ont des rôles proches de celui qui vient d'être confié à l'ANCSEC. La création de la HALDE est plus innovante. S'il n'est pas évident que la possibilité de porter plainte pour discrimination, en soi, permette de diminuer les discriminations, la communication opérée par la HALDE autour de l'ampleur des discriminations et la diffusion de bonnes pratiques sont sans doute des moyens pertinents pour lutter contre la discrimination.

De plus, plusieurs mesures de discrimination positive ont été mises en place. Par exemple, des « grandes écoles » réservent certaines de leurs places à des étudiants issus des ZEP. Il a également été envisagé de rendre les curriculum vitae des personnes postulant à des offres d'emploi anonymes et certaines entreprises ont décidé de mettre en place ce système. Il est très difficile de connaître l'efficacité de ces politiques, mais elles ne permettent pas de résoudre en profondeur les problèmes rencontrés par les personnes immigrées ou issues de l'immigration. Les mesures globales concernant le marché du travail et plus généralement l'ensemble du champ social ainsi que les mesures concernant le système éducatif, sont à privilégier pour faciliter l'insertion de l'ensemble des groupes « à risque », y compris les personnes immigrées ou issues de l'immigration. Ces mesures devraient permettre de prévenir les situations de pauvreté et d'exclusion sociale et d'y remédier plus efficacement quand elles se développent. Elles sont résumées dans l'encadré 2.5. Les politiques en direction de groupes spécifiques ne devraient être utilisées que là où ces politiques ne sont pas suffisantes, et de préférence, sur des groupes restreints bien ciblés.

Encadré 2.5. Résumé des recommandations pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Accroître la sécurité de l'emploi tout au long de la vie active, pour tous

- Coordonner les politiques, de hausse du salaire minimum, d'allègements de cotisations sociales et d'incitation à l'exercice d'un emploi pour lutter plus efficacement contre la pauvreté. Faire progresser le SMIC moins vite que le salaire médian, au moins en limitant les coups de pouce, ce qui réduira le coût relatif du travail peu qualifié et, mécaniquement, le poids des allègements de cotisations sociales, qui sont proportionnels au SMIC, dans le PIB. Utiliser une partie des ressources disponibles pour accroître les incitations financières à l'exercice d'un emploi. Limiter les trappes à inactivité en supprimant les mécanismes d'attribution des droits connexes en fonction du statut.
- Revoir le système des prestations pour faire en sorte que l'exercice d'un emploi, même de courte durée, donne droit à un supplément de revenu par rapport au minimum social.
- Assouplir la législation pour la protection de l'emploi pour faciliter les transitions du non-emploi vers l'emploi et réduire les inégalités entre travailleurs. S'orienter vers un contrat de travail unique avec une protection de l'emploi qui croît avec l'ancienneté du travailleur. S'assurer que le contrat fournit la flexibilité suffisante pour que les entreprises puissent s'adapter aux chocs.

Harmoniser les droits et les obligations des personnes sans emploi, accroître l'efficacité des dispositifs d'aide au retour à l'emploi

- Instaurer un dispositif commun d'orientation des personnes sans emploi potentiellement actives vers des programmes d'insertion ou d'aide à la recherche d'emploi. Repérer pour chaque personne les principales difficultés pour trouver un emploi, proposer des mesures précises pour y remédier et définir les obligations des personnes. Cibler les dispositifs spécifiques sur les personnes les plus écartées du marché du travail. Utiliser les techniques de profilage pour tenter d'accroître l'efficacité du ciblage. Évaluer l'efficacité des dispositifs proposés.
- Rendre la perception du revenu de remplacement conditionnelle au respect des obligations. Rendre obligatoire la recherche d'emploi pour toute personne touchant un revenu de remplacement capable de travailler. Développer les procédures de contrôle et introduire la possibilité de sanctions graduées.
- Coordonner et rapprocher les intervenants du champ de l'ensemble de la politique sociale, c'est-à-dire de la protection sociale et de la politique de l'emploi. Utiliser les maisons de l'emploi comme support de la politique sociale. S'assurer que l'intervention de différents niveaux de gouvernement dans la gestion de la politique sociale n'entrave pas son efficacité. Placer la responsabilité du placement vers l'emploi à une seule institution. Considérer la fusion de cette institution avec celle en charge de l'assurance chômage.

Lutter contre la concentration géographique de la pauvreté et les phénomènes d'hystérèse spatiale

- Poursuivre les politiques visant à développer le logement social dans les zones avec des opportunités d'emploi. Cibler davantage ces logements sur les personnes pauvres tout en conservant l'objectif de mixité sociale. Évaluer la politique du logement en prenant en compte ses multiples impacts, pas uniquement sur les ressources financières. Poursuivre les efforts d'accompagnement des familles expulsées sans introduire de contraintes contreproductives sur les bailleurs.
- Simplifier les zonages existants, accroître leur ciblage, évaluer régulièrement leur efficacité et les abandonner quand ils ne sont pas efficaces. Attacher les aides qui visent les personnes directement aux personnes.
- S'assurer que les mécanismes d'allocation des ressources entre les territoires donne les moyens aux collectivités territoriales de lutter contre la pauvreté en fonction de leurs besoins et qu'elles soient incitées à le faire efficacement (voir chapitre 5).
- Poursuivre les programmes d'apprentissage du français pour les immigrés et les enfants issus de l'immigration n'ayant pas une bonne maîtrise du français. Accroître les efforts pour améliorer significativement les résultats en matière de santé pour les enfants les plus défavorisés.

Notes

1. On montre que le taux de chômage des jeunes est positivement corrélé avec le taux de criminalité (Fougère et al., 2004).
2. Les revenus retenus n'incluent pas les revenus du patrimoine.
3. Les résultats de ces études vont dans le même sens, même si la sensibilité de l'emploi aux coûts varie, et sont résumés dans Jamet (2006).
4. Elles comprennent d'une part, une indemnité versée directement au salarié égale à 8 % du montant total de la rémunération brute due au salarié depuis la conclusion du contrat, d'autre part, une indemnité versée aux caisses d'allocation chômage pour financer les actions d'aides renforcées au retour à l'emploi dont le salarié bénéficiera, égale à 2 % de la rémunération brute due au salarié depuis le début du contrat.
5. Les dépenses sociales privées sont peu élevées en France.
6. Selon une enquête menée sur les bénéficiaires de minima sociaux en 2001, 20 % des hommes et 19 % des femmes percevant le RMI se déclaraient être en mauvaise ou très mauvaise santé alors que pour l'ensemble de la population, à âge comparable, ces taux ne sont que de 4 % et 5 % (Pla, 2006).
7. Ces critères incluent l'âge, le niveau d'éducation et le type de revenu de remplacement perçu.
8. Est considéré comme surpeuplé un logement qui compte moins de pièces qu'une norme établie de façon suivante : une pièce de séjour pour le ménage, une pièce pour chaque personne de référence d'une famille, une pièce pour deux enfants s'ils sont du même sexe ou ont moins de sept ans, sinon une pièce par enfant. Selon cette norme, tous les logements d'une pièce sont considérés comme surpeuplés.

Bibliographie

- Anne, D. and Y. L'Horty (2002), « Droits connexes : transferts sociaux locaux et retour à l'emploi », Document EPEE n° 02-04.
- Barthélemy, J. et G. Cette (2006), « Réformer et simplifier le droit du travail via un rôle accru du droit conventionnel », *Droit Social*, n° 1, pp. 24-36.
- Bébéar, C. (2004), « Des entreprises aux couleurs de la France », Rapport au Premier ministre.
- Blanchard, O. et J. Tirole (2003), « Protection de l'Emploi et Procédures de Licenciement », *Rapport du Conseil d'Analyse Economique*, n° 44, La Documentation Française, Paris.
- Brousse C. et B. de la Rochère (2002), « Hébergement et distribution de repas chauds : Le cas des sans domicile », INSEE Première n° 823.
- Cahuc, P. (2002), « À quoi sert la prime pour l'emploi ? », *Revue Française d'Économie*, vol 16, janvier 2002, pp. 3-61.
- Cahuc, P. et F. Kramarz (2004), « De la Précarité à la Mobilité : Vers une Sécurité Sociale Professionnelle », Rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et au Ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, La Documentation française, Paris.
- Cahuc, P. et A. Zylberberg (2006), « la formation professionnelle des adultes : un système à la dérive », rapport au COE de la CCIP.
- Camdessus, M. (2004), « Le sursaut – Vers une nouvelle croissance pour la France », Rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, La Documentation française, Paris.
- CERC (2004), « Les enfants pauvres en France », La Documentation Française, Paris.
- CERC (2005), « La sécurité de l'emploi face aux défis des transformations économiques », La Documentation Française, Paris.
- CERC (2006), *La France en transition 1993-2005*, La Documentation française, Paris.
- Commission Euroméenne (2007), « European social reality », Special Eurobarometer 273/ Wave 66.3, Bruxelles.
- Coquet, B. et A. Sylvain (2007), « L'indemnisation du chômage : éléments pour une réforme », *Societal*, n° 55.

- Cour des comptes (2004), « Les dispositifs d'évaluation des politiques d'aide à l'emploi de l'État », rapport public annuel de la Cour des comptes, Paris.
- Crépon, B., M. Dejemeppe and M. Gurgand (2005), « Counseling the unemployed: does it lower unemployment duration and recurrence? », Document de travail du CEE n° 40.
- Debauche, E. et S. Jugnot (2006), « La mesure d'un effet global du projet d'action personnalisé », Document d'étude de la DARES n° 112.
- Dupays, S. (2006), « En un quart de siècle, la mobilité sociale a peu évolué », Données Sociales, INSEE, Paris.
- Eurostat (2005), « In-work poverty », Statistics in focus n° 5/2005.
- Fack, G. (2005), « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », *Économie et Statistique* n° 381-382.
- Fitoussi, J-P, E. Laurent et J. Maurice (2004), « Ségrégation urbaine et intégration sociale », Rapport du CAE, La documentation française, Paris.
- Forster, M et M. Mira D'Ercole (2005), « Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s », OECD social, employment and migration working paper n° 22, Paris.
- Fougère, D., F. Kramarz et J. Pouget (2004), « L'analyse économétrique de la délinquance : une synthèse des résultats récents », *Communication au séminaire recherche de l'INSEE*.
- Fourcade, M., V. Jeske et P. Naves (2004), « Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions », Rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales, La Documentation française, Paris.
- Gilbert, G. et A. Guengant (2004), « Évaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'État aux communes », *Économie et Statistique* n° 373, pp.n° 81-108.
- Gilli, F. (2006), « Vingt ans de dépenses publiques de logement », Données Sociales, INSEE, Paris.
- Goux, G. et E. Maurin (2001), « La mobilité sociale et son évolution : le rôle des anticipations réexaminé », *Annales d'Économie et de Statistique*, vol. 62, pp 71-97.
- Goux, D. et E. Maurin (2006), « The effect of overcrowded housing on children's performance at school », à paraître dans *Journal of Public Economics*.
- Hirsch, M. (2005), « La nouvelle équation sociale », Rapport de la Commission Familles, Vulnérabilité, Pauvreté, La documentation française, Paris.
- IGAS (2004), « Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions », La documentation française, Paris.
- Jamet, S. (2006), « Améliorer la performance du marché du travail en France », Document de travail du département des affaires économiques de l'OCDE, ECO/WKP(2006)32.
- Ladaique, M. et W. Adema (2005), « Net social expenditures », OECD social, employment and migration working paper n° 29, Paris.
- Lapinte, A. (2002), « Niveau de vie et pauvreté des enfants en Europe », DREES, Études et Résultats n° 2001.
- Lefranc, A. et A. Trannoy (2003), « Intergenerational earnings mobility in France: is France more mobile than the US? » Document de travail Université de Cergy.
- Marimbert, J. (2004), « Le Rapprochement des Services de l'Emploi », Rapport au Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité.
- Maurin, E. (2004), « Le Ghetto Français », Seuil, Paris.
- Mercier, M. et H. de Raincourt (2005), « Plus de droit et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux d'insertion », Rapport au Premier ministre.
- OCDE (2003), *Étude Économique sur la France*, Paris.
- OCDE (2005a), *Regard sur la Société*, Paris.
- OCDE (2005b), *Étude Économique sur la France*, Paris.
- OCDE (2006a), *Perspectives de l'Emploi*, Paris.
- OCDE (2006b), *Starting Strong II : Early Childhood and Care*, Paris.
- OCDE (2006c), *Perspectives des migrations internationales*, Paris.

- ONPES (2006), *Rapport 2006, La Documentation française*, Paris.
- ONZUS (2005), *Rapport 2005*.
- Paugam, S. (2005), « Les formes élémentaires de la pauvreté », Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Le lien social », 2005.
- Piketty, T. (2003), « Income inequality in France, 1901-1998 », *Journal of political economy*, vol. 111, n° 5, 2003, pp. 1004-1042.
- Pla, A. (2006), « Conditions de vie et accès à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux », *Données Sociales*, INSEE, Paris.
- Rapport du sénat sur le RMI.
- Sénat (2005), « L'avenir des contrats de ville », *Rapport d'information n° 402*, Paris.
- Tavan, C. (2005), « Les immigrés en France : une situation qui évolue », *INSEE Première n° 1042*.
- UNICEF (2005), « Child poverty in rich countries, 2005 », *Innocenti Report Card n° 6*, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence.
- Vallet, L.-A (2004), « Expliquer l'augmentation de la fluidité sociale entre générations, France 1970-1993 », *Communication au Rtf 5 Classes, Inégalités, Fragmentations, Premier Congrès de l'Association Française de Sociologie, Université de Paris XIII Villetaneuse, 24 au 27 février 2004*.
- Vallet, L.-A. et J.-P. Caille (2000), « La scolarité des enfants d'immigrés » dans VAN ZANTEN A. (dir.), *L'école : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, pp. 293-301.
- Whiteford, P. (2006), « The welfare expenditure debate: economic myths of the left and the right revisited ».

ANNEXE 2.A1

Le système de protection sociale français : les principaux dispositifs en direction des personnes défavorisées

Maladie

L'ensemble des personnes vivant sur le territoire français a droit à une couverture maladie. Les personnes n'ayant plus droit à l'assurance maladie et vivant légalement sur le territoire (les personnes sans emploi qui ne sont pas inscrits à l'ANPE, après une durée d'un an pour les indemnités journalières et de quatre ans pour les remboursements des soins, qui ne sont pas affiliées à un ayant droit par exemple) ont droit à la couverture médicale universelle de base (CMU). La CMU de base donne droit à l'ensemble des prestations de l'assurance maladie dans les mêmes conditions que l'assurance maladie sauf que les patients couverts par la CMU n'ont pas à payer la participation de 1 euro sur les consultations qui a été introduite en 2004.

La CMU complémentaire (CMUC) permet de bénéficier d'une prise en charge à 100 % des dépenses de santé, sans avoir à faire l'avance des frais. La CMUC est attribuée sous condition de ressource et automatiquement aux personnes bénéficiant du RMI. Pour limiter l'effet de seuil lié à la perte brutale du droit à la CMUC lorsque les revenus de la personne dépassent le plafond, une aide pour une complémentaire de santé a été créée. Cette aide bénéficie aux personnes dont les revenus dépassent de 20 % les plafonds de la CMUC.

Les personnes ne remplissant pas les conditions de résidence de la CMU mais vivant de façon ininterrompue sur le territoire depuis plus de trois mois, y compris si elles n'ont pas de permis de séjour, sous condition de ressource, sont couvertes par l'aide médicale d'État (AME). Les bénéficiaires n'ont pas à faire l'avance des frais de soins.

Famille

- Allocations familiales

Elles sont attribuées sans condition de ressource à toute personne ayant au moins deux enfants à charge de moins de vingt ans. Le montant est de 117 euros par mois pour deux enfants, 267 euros pour trois enfants et 150 euros pour tout enfant supplémentaire. Il existe un complément de 33 à 58 euros par enfant pour les enfants âgés de 11 à 16 ans. Il existe une allocation forfaitaire de 74 euros pour les enfants pendant leur vingtième année (sous condition de ressource de l'enfant).

Sous conditions de ressource (26 700 euros par an pour un couple avec un seul revenu et 32 700 euros pour un couple avec deux revenus ou pour une famille monoparentale), il existe un complément familial de 152 euros par mois pour les familles ayant trois enfants ou plus.

- Sous condition de ressource, il existe une aide à la rentrée scolaire de 268 euros par an par enfant.
- Aides à la naissance et aux jeunes enfants

Sous conditions de ressources, les parents de jeunes enfants reçoivent :

- ❖ une prime à la naissance de 841 euros,
- ❖ une allocation de base de 168 euros par famille jusqu'aux trois ans de l'enfant. Cette allocation est cumulable avec les allocations familiales mais pas avec le complément familial.
- ❖ Il existe des aides pour la garde des enfants.

Il existe également un complément de libre choix d'activité pour les personnes qui cessent leur activité après la naissance de leur enfant ou qui travaillent à temps partiel. Pour une personne ayant cessé son activité, le complément est de 522 euros par mois (sans cumul avec l'allocation de base). Pour une personne travaillant à temps partiel, le complément varie de 300 à 400 euros par mois selon la durée du temps partiel. Cette aide est reçue jusqu'aux trois ans de l'enfant. Il existe un complément plus élevé (746 euros au maximum) pour une personne ayant trois enfants à charge et décidant d'arrêter de travailler mais qui n'est perçu que pendant un an. Les femmes doivent choisir entre un complément plus faible mais reçu pendant trois ans et un complément plus élevé perçu pendant un an.

Logement

Les aides au logement sont versées par l'État aux personnes louant ou achetant un logement selon plusieurs critères : ressources, situation familiale, caractéristiques du logement.

Il existe une aide personnalisée au logement, sous condition de ressource, pour les personnes louant un logement conventionné (un logement social, ou un logement pour lequel le propriétaire a fixé un contrat avec l'État) ou achetant un logement en utilisant un prêt aidé. Le montant de l'aide dépend des ressources, de la situation familiale et des caractéristiques du logement.

Chômage

Les allocations chômage sont versées aux personnes recherchant activement un emploi et ayant contribué au régime d'assurance chômage. Le calcul du montant des allocations est complexe ; il dépend des salaires avant la perte de l'emploi et de la durée de cotisation. La durée minimale de cotisation donnant droit aux allocations est de six mois. Les allocations sont perçues au maximum pendant 36 mois. Les allocations chômage sont imposables. En particulier, les personnes au chômage contribuent au régime de retraite. Il est possible de cumuler les allocations chômage et un revenu du travail pendant les 18 premiers mois suivant la reprise du travail si le salaire ne dépasse pas un certain montant.

Minima sociaux

Il existe neuf minima sociaux accordés sous condition de ressource dans différentes situations. 7 % de la population de plus de 20 ans reçoit un minimum social. Les principaux dispositifs sont :

Revenu minimum d'insertion (RMI)

Le revenu minimum d'insertion (RMI) est perçu par les personnes de 25 ans et plus n'ayant pas ou peu de ressource. Les personnes doivent signer un contrat d'insertion. C'est une aide différentielle, c'est-à-dire que la personne reçoit la différence entre ses autres ressources et le montant maximum de l'aide. Le montant dépend de la situation familiale de la personne. Ces montants sont réduits si la personne reçoit une aide au logement.

Il est possible de cumuler pendant une durée limitée le RMI avec les revenus d'activité. Si la personne retrouve un travail, ses revenus ne sont pas pris en compte dans le calcul du RMI pour le trimestre de reprise d'activité et pour les trois mois suivants. Ensuite, pendant neuf mois, si le travail est d'une durée inférieure à 52 % de la durée légale, 50 % de la rémunération est prise en compte dans le calcul du RMI. Pour les personnes reprenant un emploi de plus de 78h par mois, elles bénéficient d'une prime mensuelle forfaitaire de 150 euros par mois (ou de 225 pour les ménages de plus de 2 personnes) pendant 9 mois, ainsi qu'une prime de 1 000 euros versée au 4^e mois de la reprise d'emploi.

Les personnes recevant le RMI bénéficient automatiquement de la CMU et de la CMUC qui assurent une prise en charge totale des frais médicaux et d'hospitalisation. Elles ont droit également à une exonération totale de la taxe d'habitation et à une réduction de l'abonnement téléphonique.

Allocation de solidarité spécifique (ASS)

Pour les personnes n'ayant plus droit aux allocations chômage, mais ayant cotisé à l'assurance chômage, il existe une assistance chômage, l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Elle est soumise à des conditions restrictives et ne concerne qu'une partie des demandeurs d'emploi en fin de droit. Son montant maximum est de 406 euros par mois. Un système de cumul identique à celui existant pour le RMI est appliqué depuis 2006.

Allocation aux adultes handicapés (AAH)

Pour les personnes ayant un handicap de plus de 80 % ou pour les personnes ayant un handicap plus faible mais n'étant pas en mesure de travailler, il existe une aide sous condition de ressources, l'allocation aux adultes handicapés (AAH). L'AAH est une allocation différentielle.

L'allocation de parent isolé (API)

L'API est versée, sous condition de ressources, aux personnes seules (célibataire, veuve, séparée ou divorcée) attendant un enfant ou ayant un ou plusieurs enfants à charge jusqu'à ce que le plus jeune enfant ait trois ans. C'est une aide différentielle, c'est-à-dire que la personne reçoit la différence entre ses autres ressources et le montant maximum de l'aide. Le montant dépend de la situation familiale de la personne. Ces montants sont réduits si la personne reçoit une aide au logement. Le mécanisme d'intéressement est le même que pour les bénéficiaires du RMI.

Il est possible de cumuler pendant une durée limitée l'API avec les revenus d'activité, selon le même système que pour le RMI.

L'allocation supplémentaire vieillesse

Il existe une pension minimum pour les personnes de plus de 65 ans accordée sous condition de ressources, y compris aux personnes qui n'ont pas ou peu contribué à un régime de d'assurance sociale.

Autres dispositifs concernant des catégories restreintes de personnes

- **L'allocation supplémentaire d'invalidité** : pour les personnes de moins de 60 ans, titulaires d'une pension d'invalidité de très faible montant au titre d'une invalidité permanente.
- **L'allocation d'insertion** : pour les détenus libérés, les rapatriés, les réfugiés et les demandeurs d'asile.
- **L'allocation équivalent retraite** : pour les chômeurs de moins de 60 ans totalisant 160 trimestres de cotisation à l'assurance vieillesse.
- **L'allocation veuvage** : pour les conjoints survivants de personnes décédées.

Tableau 2.A1.1. **Montant des minima sociaux et répartition des bénéficiaires**

	Pourcentage de bénéficiaires d'un minimum social concerné (2004)	Allocation ¹ en pourcentage du SMIC net (2006)
Revenu minimum d'insertion (RMI)	35	45
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	11	45
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	24	64
Allocation de parent isolé (API)	6	58
Allocation supplémentaire vieillesse	18	64
Allocation supplémentaire d'invalidité	4	64
Allocation d'insertion	1.5	31
Allocation équivalent retraite	1	98
Allocation veuvage	0.4	51
Total	100	55²

1. Pour un célibataire sans enfant.

2. Moyenne pondérée par le nombre de bénéficiaires en 2004.

Source : Base de données sur les dépenses sociales 1980-2003.

Les dispositifs particuliers pour les personnes les plus défavorisées

Il existe des dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'insertion pour venir en aide aux personnes les plus défavorisées mis en place par l'État. D'autres actions, qui ne sont pas recensées ici, sont mises en place par les collectivités locales et les organisations non gouvernementales.

L'aide d'urgence

Pour les personnes en situation d'urgence, en particulier les personnes sans domicile fixe, le dispositif proposé par l'État comprend :

- Un accueil téléphonique (« le 115 ») : cette permanence d'accueil téléphonique est chargée d'aider les personnes sans abris à trouver un hébergement. Le service dispose d'un recensement quotidien des capacités d'hébergement d'urgence.

- Des équipes mobiles (« les SAMU sociaux ») : ces équipes vont à la rencontre des personnes les plus défavorisées et peuvent les conduire vers les hébergements d'urgence ou les services d'urgence des hôpitaux si besoin.
- Les lieux d'accueil de jour : ces lieux mettent à l'accès des personnes sans domicile fixe divers services : domiciliation, douche, laverie, parfois restauration.
- L'hébergement supplémentaire pendant l'hiver : les dispositifs d'accueil et d'hébergement sont renforcés pendant l'hiver.

L'hébergement et les mesures d'insertion

Plusieurs dispositifs ont pour objectif d'aider les personnes en grandes difficultés à se réinsérer :

- Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Ces centres proposent un hébergement d'urgence ou de plus longue durée. Des actions d'insertion incluant l'écoute, l'information, l'aménagement d'un suivi social, des actions pour trouver un logement autonome, une formation ou un emploi sont mises en place.
- Les maisons relais : ces petites structures accueillent des personnes en très grande difficulté pour les aider à reconstruire des liens avec la société.
- Les résidences sociales : ces logements sont proposés pour une durée limitée à des personnes isolées ou des famille avant d'accéder à un logement autonome.
- Les mesures d'insertion : les personnes accueillies dans un centre d'hébergement sont accompagnées dans un parcours d'insertion qui concerne les différentes dimensions de l'insertion (santé, logement, emploi, formation mais aussi le bien-être, la culture, etc.).

L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile

Il existe des centres d'hébergement et de réinsertion sociale spécialisés pour aider les demandeurs d'asile pendant la période d'instruction de leur demande d'asile. D'autres places d'urgence ont été mises en place pour faire face à l'arrivée importante de demandeurs d'asile au cours des dernières années.

Chapitre 3

Renforcer les incitations à une meilleure performance du système éducatif

Le système éducatif français a des performances partagées. Les bons résultats généraux de l'éducation pré-scolaire et élémentaire contrastent avec des universités publiques sous-financées où le taux d'abandon est élevé alors que coexistent, parallèlement, des institutions d'enseignement supérieur très performantes pour les élites. La formation initiale, en particulier l'enseignement secondaire et les universités, ainsi que les politiques du marché du travail elles-mêmes, ne parviennent pas toujours à améliorer de manière significative l'insertion professionnelle d'une partie importante des jeunes. Si une partie de la gestion de l'éducation a été décentralisée, les institutions du système éducatif elles-mêmes n'ont en général qu'un degré très limité d'autonomie. Le système d'évaluation des performances et d'incitation doit être revu.

L'éducation est souvent au cœur de débats animés en France. En effet, elle a un lien avec nombre des grands problèmes tant économiques que sociaux. Nous avons évalué dans le chapitre 2 sa contribution au cycle de l'exclusion sociale, et celle-ci est examinée plus en détail dans les pages qui suivent. La relation entre le niveau d'instruction et la situation au regard de l'emploi est aussi directe en France qu'elle l'est dans la plupart des autres pays, bien que l'on voit moins bien quelles réponses l'éducation peut ou doit apporter, car il est difficile de distinguer entre l'impact des institutions du marché du travail et celui de l'éducation. En raison de sa contribution importante à la mise en valeur du capital humain, l'éducation a un rôle majeur à jouer, même s'il n'est pas entièrement compris, dans le processus de croissance économique. Les opinions divergent sur le point de savoir quelles composantes du système éducatif français ont le plus besoin d'être réformées, mais deux problèmes importants se posent concernant, d'une part, l'enseignement supérieur, qui est pénalisé par une complexité excessive et des inégalités ainsi que par des modalités de financement inefficaces et, d'autre part, le fait que de nombreux jeunes sortant de l'enseignement secondaire ne sont pas favorablement placés pour se lancer sur le marché du travail.

Le système éducatif français, connu autrefois pour sa forte centralisation qui ne laissait que très peu d'autonomie aux chefs d'établissement, a changé au cours des deux dernières décennies. Selon le ministère de l'Éducation, il n'est plus aussi fortement centralisé et de nombreuses fonctions dans le primaire et le secondaire ont été déléguées à des échelons d'administration inférieurs. Toutefois, il se caractérise toujours par le net manque d'autonomie des établissements scolaires et des universités publiques. Cependant l'enseignant dispose d'une marge de liberté considérable en classe, par rapport aux autorités scolaires et au chef d'établissement, pour choisir les méthodes et les matériels pédagogiques même s'il doit se conformer aux normes nationales concernant le programme à enseigner et les compétences que les élèves doivent acquérir.

Ce sont ces questions que nous allons passer en revue. Après une brève description de l'organisation et du financement de l'enseignement obligatoire et de l'enseignement supérieur, nous analysons plus particulièrement la question des redoublements et celle des zones d'éducation prioritaire dans l'enseignement secondaire ainsi que le problème du suivi et de l'amélioration des performances. S'agissant de l'enseignement supérieur, l'accent est mis notamment sur les inégalités et les dysfonctionnements dans la répartition des financements et la structure des institutions et des programmes d'études proposés. L'encadré 3.2 à la fin du chapitre résume les principales recommandations d'action formulées. Celles-ci s'attachent davantage à indiquer comment l'administration des établissements d'enseignement pourrait être modifiée pour mieux inciter à améliorer les performances, plutôt qu'à recommander des réformes pédagogiques (à certaines exceptions près), qui pour la plupart sortent du cadre du présent chapitre. Pour l'enseignement supérieur, il est suggéré qu'il faut à la fois réformer son organisation et adopter une nouvelle approche dans la sélection des étudiants et le financement des établissements d'enseignement supérieur.

Objectifs de la politique éducative et principales questions

Les buts de la politique éducative

La législation régissant l'éducation (le Code de l'éducation) lui assigne des buts englobant à la fois des objectifs sociaux de portée générale et des objectifs plus centrés sur les élèves. Parmi les premiers figurent notamment la mixité sociale (à savoir le fait de mêler des enfants issus de différents milieux socio-économiques), l'égalité entre les sexes et la promotion du respect des droits de l'homme. Les mises à jour récentes de cette législation disposent que les objectifs, pour les élèves, sont de veiller à ce que tous les jeunes parviennent au terme de la scolarité obligatoire avec une qualification reconnue et qu'ils acquièrent un socle commun de compétences et de connaissances, noyau de connaissances et compétences dont ils doivent être dotés pour entrer sur le marché du travail et exercer leur citoyenneté. Autrefois, l'acquisition de qualifications académiques occupait une place plus prépondérante. Un socle de connaissances a été instauré pour les élèves parvenant à la fin du cycle élémentaire (âgés en général de 10 ou 11 ans) en 1998. En 2006, un socle commun a été mis en place qui précise les objectifs à atteindre dans les classes accueillant généralement les enfants âgés de 7 à 8 ans, 10 à 11 ans et 14 à 15 ans (fin du premier cycle du secondaire), et qui doit être appliqué à partir de l'année scolaire 2007/08.

D'après le Code, l'enseignement supérieur¹ a pour mission de contribuer à la réalisation d'objectifs économiques généraux, comme le développement de la recherche et du capital humain en France, mais aussi à la réduction des inégalités sociales (objectif qui n'est pas explicitement assigné à l'éducation secondaire ou primaire). L'enseignement supérieur est aussi considéré comme ayant un rôle spécifique à jouer dans le développement économique régional et national, par la prise en compte des besoins actuels et prévus du marché du travail.

Si la réduction des inégalités n'est pas un objectif explicite pour tous les niveaux d'enseignement dans la législation, elle n'en est pas moins un objectif poursuivi par tous les gouvernements (les « valeurs républicaines » de liberté, d'égalité et de fraternité sont une considération importante qui fonde toutes les politiques élaborées en France). Le système dans son ensemble ne parvient pas à abolir l'impact de l'origine sociale sur le parcours scolaire et le devenir professionnel, bien que la France y réussisse aussi bien que la plupart des autres pays. Néanmoins, certains pays semblent faire mieux, sans qu'apparemment le niveau moyen des résultats s'en ressente. Un élément important du débat actuel sur la politique à mener en France est donc de savoir comment améliorer la performance du système à cet égard.

Questions examinées

Certaines questions spécifiques, qui sont néanmoins intimement liées, se posent dans le débat sur l'éducation en France :

- La qualité de l'enseignement secondaire et son administration – si certains aspects des performances des établissements scolaires ont besoin d'être améliorés, à quels mécanismes, existants ou à introduire, pourrait-on faire appel pour s'assurer que le système répond à ces besoins?
- Le financement et la structure de l'enseignement supérieur – l'enseignement supérieur est-il un système excessivement complexe où la répartition des ressources financières est mal ciblée et inéquitable, ou bien un système extrêmement flexible qui produit un grand nombre de diplômés de valeur pour un faible coût global?

- Les inégalités, la transmission du handicap – dans quelle mesure le système éducatif parvient-il à compenser les inégalités inhérentes au milieu social et au contexte éducatif des enfants ?

Avant d'examiner ces questions, récurrentes sous les différents thèmes, nous décrivons dans la section qui suit les principales caractéristiques du système éducatif (en traitant plus particulièrement du premier et du deuxième cycles du secondaire et de l'enseignement supérieur), en préalable à l'analyse qui suit.

Organisation et financement de l'éducation

L'éducation préscolaire est très développée en France. Bien qu'elle ne soit pas obligatoire, en 1980 le taux de participation était déjà de 100 % pour les enfants âgés de quatre et cinq ans (90 % pour les enfants de trois ans) et il a atteint 100 % pour les enfants de trois ans en 2001. Indépendamment des retombées bénéfiques de mieux en mieux connues que cette couverture universelle a sur la poursuite du parcours scolaire, c'est aussi l'un des facteurs qui explique la participation croissante des femmes au marché du travail en France.

Les enfants sont soumis à l'obligation scolaire de 6 ans à 16 ans, période qui comprend cinq années à l'école élémentaire et quatre ou cinq années dans le premier cycle du secondaire (graphique 3.1). Les élèves achèvent le premier cycle du secondaire à l'âge de 15 ans (sauf pour la proportion importante qui redoublent un an ou plus) lorsqu'ils se présentent au brevet, qui autrefois était une étape importante dans la scolarité mais s'est dévalorisé depuis les années 70 (et qui à strictement parler n'est ni nécessaire, ni suffisant pour passer dans le deuxième cycle du secondaire). À la fin du premier cycle du secondaire, un élève sur trois a redoublé une ou plusieurs classes. Bien que cette proportion soit

Graphique 3.1. Niveaux d'enseignement scolaire en France

Enseignement secondaire	Lycée			<i>Terminale professionnelle</i>	De 18 to 19 ans	Non obligatoire
		<i>Terminale générale</i>	<i>Terminale technologique</i>	<i>Première professionnelle</i>	De 17 to 18 ans	
		<i>Première générale</i>	<i>Première technologique</i>	CAP	BEP	De 16 to 17 ans
		<i>Seconde générale et technologique</i>			<i>Seconde professionnelle</i>	De 15 to 16 ans
	Collège	3 ^e			De 14 to 15 ans	Obligatoire
		4 ^e			De 13 to 14 ans	
5 ^e			De 12 to 13 ans			
6 ^e			De 11 to 12 ans			
École primaire	École élémentaire	<i>Cours moyen 2</i>			De 10 to 11 ans	Non obligatoire
		<i>Cours moyen 1</i>			De 9 to 10 ans	
		<i>Cours élémentaire 2</i>			De 8 to 9 ans	
		<i>Cours élémentaire 1</i>			De 7 to 8 ans	
		<i>Cours préparatoire</i>			De 6 to 7 ans	
	École maternelle	<i>Grande section</i>			De 5 to 6 ans	
		<i>Moyenne section</i>			De 4 to 5 ans	
		<i>Petite section</i>			De 3 to 4 ans	

Source : Ministère de l'Éducation nationale.

beaucoup moins importante qu'il y a 20 ans, c'est encore la plus élevée des pays de l'OCDE et cette question suscite bien des débats.

Les écoles élémentaires, où les enfants passent les cinq premières années de la scolarité obligatoire, sont regroupées dans des circonscriptions territoriales comprenant un grand nombre d'écoles. Les écoles ne sont pas autonomes du point de vue administratif mais sous la responsabilité des inspecteurs du premier degré qui exercent leurs fonctions sous l'autorité de l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale. Ces inspecteurs gèrent les personnels, participent à l'élaboration de la carte scolaire, mettent en œuvre la politique éducative nationale et l'évaluent. Les inspecteurs peuvent avoir la charge de 30 à 70 écoles, qui emploient en moyenne 300 enseignants. Ils n'ont pas la maîtrise directe des équipements, des bâtiments scolaires et de nombreux services d'appui, qui sont financés par les municipalités et avec lesquelles des coopérations doivent se mettre en place.

Enseignement secondaire

Le premier cycle de l'enseignement secondaire est conçu selon le modèle du collège unique, modèle polyvalent qui ne prévoit aucune sélection en fonction soit de l'aptitude, soit de l'orientation avant l'âge de 15 ans et dans lequel les élèves dans les établissements comme dans les classes au sein de ces derniers sont largement hétérogènes. L'orientation débute dans les établissements du deuxième cycle du secondaire, les lycées, qui proposent des filières très différenciées. La première des trois années de ce cycle sert à déterminer la filière que les élèves devraient suivre pendant les deux dernières années. Le problème majeur est sans doute de savoir comment préparer au marché du travail ceux qui ne feront pas d'études supérieures, soit un jeune sur trois dans les cohortes récentes. Ceux-ci sont concentrés dans les zones d'éducation prioritaire (les ZEP, que nous étudions plus en détail ci-après) et il existe aussi une corrélation marquée entre le niveau du diplôme obtenu et l'origine sociale et la situation au regard de l'emploi des parents (tableau 3.1).

La plupart des élèves font trois années d'études de deuxième cycle du secondaire sanctionnées par le principal diplôme d'études secondaires, le baccalauréat (que l'on appelle généralement le bac). Au cours des trois dernières décennies, la proportion de jeunes parvenant au terme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire a régulièrement augmenté. Pendant assez longtemps, un objectif important a été d'amener 80 % des enfants d'une classe d'âge au baccalauréat ou à un diplôme équivalent. Dans les années 70, seulement un tiers des membres des classes d'âge qui achevaient leurs études secondaires (autrement dit ceux nés dans les années 50) portaient avec le bac en poche. À l'époque, la plupart des autres enfants n'obtenaient qu'un certificat d'études secondaires de premier cycle (le brevet) ou un diplôme professionnel de base et le bac était avant tout un diplôme d'études générales, censé donner accès aux études supérieures.

Étant donné que le nombre de jeunes qui atteignent ce niveau a augmenté, le bac s'est considérablement diversifié. Le baccalauréat général qui sanctionne des études de type classique autorise une certaine spécialisation, mais il couvre encore un large éventail de disciplines, dans une grande mesure comme le baccalauréat des générations précédentes. Les élèves peuvent, cependant, opter pour un baccalauréat technologique, au contenu plus spécifiquement scientifique ou technologique, et les baccalauréats professionnels sont conçus comme des diplômes professionnels, qui accordent néanmoins une place minimum aux matières générales. Les lycées eux-mêmes sont aussi très différenciés. Certains (lycées d'enseignement général et technologique) ne proposent que la filière d'enseignement

Tableau 3.1. Niveau du diplôme d'études secondaires obtenu, en fonction de divers critères

	Parmi les élèves entrés en sixième générale en 1995 % d'élèves selon leur situation neuf ans après				Parmi les élèves entrés en sixième générale en 1989 % d'élèves selon leur situation neuf ans après			
	Sortis sans qualification	Ont atteint le niveau V	Diplôme du seconde degré autre que le baccalauréat ¹	Ont obtenu le baccalauréat ¹	Sortis sans qualification	Ont atteint le niveau V	Diplôme du seconde degré autre que le baccalauréat ¹	Ont obtenu le baccalauréat ¹
Catégorie socio-économique de la personne de référence du ménage								
Agriculteur exploitant artisan, commerçant, chef d'entreprise	4	17	11	68	7	20	13	60
Cadre, enseignant	1	5	6	88	2	6	7	85
Profession intermédiaire	2	13	9	76	4	15	11	70
Employé, ouvrier	9	27	12	53	10	28	13	50
Inactif	27	33	11	29	24	33	12	31
Selon l'âge d'entrée en sixième								
11 ans au moins	3	14	11	72	3	13	11	73
12 ans ou plus	20	46	10	24	19	43	12	26
Selon le sexe de l'élève								
Garçon	7	25	11	57	9	26	13	52
Fille	5	15	10	70	6	18	10	66

1. Les deux dernières colonnes de chaque bloc, considérées ensemble, correspondent au niveau IV de la classification française de l'éducation.

Source : Ministère de l'Éducation nationale.

« général » ou préparent au choix au baccalauréat général ou au baccalauréat technologique, tandis que d'autres (lycées professionnels) ne proposent que des formations professionnelles, y compris celles débouchant sur des diplômes professionnels autres que le baccalauréat, notamment le certificat d'aptitude professionnelle (CAP) et le brevet d'études professionnelles (BEP). Dans les années 80, les établissements professionnels étaient un peu plus nombreux que les lycées d'enseignement général et technologique (sans compter ceux du secteur privé), mais le nombre de ces derniers a augmenté – ils constituent aujourd'hui 60 % environ de tous les lycées publics, la proportion d'élèves qu'ils accueillent étant légèrement supérieure. Plus récemment, le nombre de jeunes en apprentissage s'est mis à augmenter lui aussi. Le bac est un diplôme particulièrement prisé par les élèves (et les parents) car les bacheliers, quelle que soit leur filière – professionnelle, technique ou générale – et quel que soit le niveau de leurs résultats dans ces disciplines (abstraction faite de la moyenne requise), peuvent poursuivre leurs études dans une université publique sans autre sélection.

Aujourd'hui près de 63 % des jeunes obtiennent le bac (la moitié environ obtenant le bac général et près d'un tiers le bac technologique), tandis que 20 % quittent l'enseignement secondaire avec des diplômes professionnels qui ne donnent pas directement accès à des études universitaires mais peuvent conduire à des formations professionnelles postsecondaires. D'après les statistiques de l'éducation nationale, quelque 7 % des jeunes quittent l'école sans qualification reconnue, mais ce chiffre est difficilement comparable directement aux résultats obtenus dans d'autres pays². Un indicateur légèrement différent est le nombre de jeunes qui ne vont pas au terme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire (bien qu'ils puissent avoir le brevet) lesquels, d'après les statistiques relatives à la population active, représentent 14 % des personnes âgées de 20 à 24 ans (16 % d'hommes et 13 % de femmes) en France, contre

7 % au Royaume-Uni, 10 % en Suède et au Danemark, 12 % aux États-Unis, 17 % en Australie (données pour 2003)³.

Le secteur privé est relativement développé. En 2005, 21 % de l'ensemble des élèves des premier et deuxième cycles de l'enseignement secondaire étaient inscrits dans des établissements privés⁴ et une proportion comparable d'enseignants du secondaire travaille dans le secteur privé. Cette proportion a relativement peu évolué dans le temps : elle était la même en 2005 qu'en 1980, bien qu'auparavant elle ait été plus importante, soit 26 % en 1960. Presque tous ces établissements sont de type confessionnel, la grande majorité étant dirigée par des fondations catholiques. (L'éducation publique en France est strictement laïque, cette laïcité étant considérée comme l'une de ses principales caractéristiques.) Les établissements privés travaillent généralement sous contrat avec le ministère de l'Éducation et ils doivent enseigner le même programme que les établissements publics ; l'État paye les salaires des enseignants et il contribue aux frais de fonctionnement, le reste des dépenses étant couvert par des frais de scolarité modérés. Le montant versé par l'État pour chaque élève est généralement inférieur à la dépense moyenne par élève dans les établissements publics. Les enseignants des établissements privés doivent répondre aux mêmes exigences en matière de qualification que ceux du secteur public bien que généralement ils ne soient pas fonctionnaires, et ils ne semblent pas mieux rémunérés en moyenne. Les établissements d'enseignement procèdent eux-mêmes au recrutement.

Les chefs des établissements secondaires du secteur public ont une certaine responsabilité pour varier les méthodes pédagogiques et l'organisation dans leur établissement, mais limitée pour les dépenses budgétaires. Sauf dans certains cas, ils n'ont pas leur mot à dire dans les décisions de recrutement d'enseignants pour leur établissement et le contrôle des pratiques pédagogiques de chaque enseignant est laissé au soin de l'inspection centrale de l'éducation, qui est organisée à l'échelon régional au sein du ministère de l'Éducation. Les enseignants ne sont inspectés en moyenne qu'une fois tous les cinq ans, bien que leur avancement puisse dépendre en partie de l'évaluation de leurs activités pédagogiques par l'inspecteur (par l'observation de leur façon d'enseigner, non des résultats obtenus) ; il dépend aussi de leur performance « administrative » qui est évaluée par le chef de l'établissement. Les enfants sont répartis entre les établissements sur la base d'un découpage géographique (la carte scolaire) et généralement ils n'ont guère de possibilités de choix de l'établissement, sauf dans de rares cas⁵. Un petit nombre de lycées publics ont néanmoins la réputation d'établissements destinés à l'élite qui ont réussi à sélectionner leurs élèves en dépit de la rigidité théorique de la carte scolaire⁶. En raison de l'opinion répandue selon laquelle beaucoup de parents ayant des relations sont en mesure de contourner la carte scolaire et parce que la concurrence est un moyen d'améliorer les résultats, on entend suggérer de temps en temps qu'il faudrait l'appliquer moins rigoureusement, pour que tous les parents aient la possibilité de choisir l'école de leur enfant, comme dans d'autres pays.

Enseignement supérieur

L'enseignement supérieur en France se distingue par un certain nombre de paradoxes. La dépense annuelle par habitant consacrée aux étudiants est parmi les plus faibles des pays de l'OCDE. On dépense moins par an et par habitant pour l'étudiant moyen dans l'enseignement supérieur que pour un élève de lycée. Certains groupes d'étudiants de première année et de deuxième année dans les universités publiques ont un taux

d'abandon élevé et les étudiants inscrits dans certaines filières ont de médiocres perspectives professionnelles, mais des jeunes qui (statistiquement) ont peu de chances de réussir continuent à s'inscrire en grand nombre dans ces filières. Bien que l'enseignement supérieur ait pour mission déclarée de contribuer à la réduction des inégalités sociales, on trouve dans le système éducatif français certains des établissements les plus élitistes (au sein méritocratique cependant) existant dans la zone de l'OCDE.

Les élèves s'inscrivent en majorité dans les universités publiques, le baccalauréat étant le seul diplôme exigé pour cela; il n'y a pas d'autre sélection sur la base des résultats au bac ou des éventuelles aptitudes pour la discipline choisie. Il s'ensuit que de nombreux étudiants redoublent leur première ou leur deuxième année d'études et qu'un nombre significatif rejoint d'autres types de formation postsecondaire ou abandonne complètement l'université. En 2004, 20 % des étudiants qui s'étaient inscrits dans des filières universitaires non sélectives sortent du système sans diplôme de l'enseignement supérieur (ce chiffre est beaucoup plus élevé pour les titulaires du bac professionnel)⁷, et 15 % se réorientent vers des filières courtes. Toutefois, ces filières universitaires non sélectives ne sont pas les seules accessibles. Il existe un grand nombre d'établissements d'enseignement supérieur sélectifs, qui choisissent leurs étudiants soit en fonction de leurs résultats au bac et de leur dossier scolaire, soit à l'issue d'un examen d'entrée spécifique.

La structure de l'enseignement supérieur est devenue relativement complexe, avec des différences considérables dans l'organisation et le financement des différents types d'établissement (tableau 3.2). Au sein des universités publiques elles-mêmes, il existe des composantes dotées d'une certaine autonomie et autorisées à pratiquer la sélection de leurs effectifs – notamment les Instituts universitaires de technologie (IUT). Ceux-ci sont aujourd'hui plus nombreux que les universités elles-mêmes, enregistrent un taux de réussite nettement plus élevé à la fin de leur cycle d'études de deux ans (en particulier pour les titulaires du bac professionnel) et leurs diplômés ont un bien meilleur parcours professionnel. Les IUT et d'autres établissements d'enseignement supérieur sélectionnent les étudiants en fonction de leurs résultats au baccalauréat et de leur dossier scolaire.

Tableau 3.2. **Diplômes de l'enseignement supérieur**

Nombre d'années après l'obtention du diplôme de fin d'études secondaires	Université		Classes préparatoires (2 premières années) et grandes écoles	Section de technicien supérieur	Institut universitaire de technologie
	Ancien système (jusqu'en 2006)	Nouveau système			
1					
2	DEUG (diploma d'études universitaires générales)			BTS (Brevet de technicien supérieur) ²	DUT (Diplôme universitaire de technologie) ²
3	Licence	Licence		Licence professionnelle	Licence professionnelle
4	Maîtrise				
5	DEA ou DESS	Masters	Masters		
6					
7	Doctorat	Doctorat			
8					

1. À l'exclusion des filières spécialisées telles que la médecine et le droit.

2. Les titulaires d'un BTS ou d'un DUT peuvent rejoindre certaines filières universitaires ou grandes écoles.

Beaucoup d'autres exigent deux années d'études après le bac dans des classes préparatoires dont la plupart sont situées dans les lycées particuliers. Si l'admission à l'université est assurée par la réussite au bac, l'admission dans une classe préparatoire ne l'est pas; elle est conditionnée par le type de bac et le niveau des résultats obtenus et les recommandations des enseignants. Les enseignants qui enseignent dans le deuxième cycle du secondaire peuvent aussi enseigner en classe préparatoire. La plupart des étudiants considèrent cette période d'études comme la plus intensive qu'ils auront à accomplir, mais par elle-même elle ne débouche sur aucun diplôme officiel et permet simplement de se qualifier pour passer les examens d'entrée dans certains des établissements sélectifs connus sous le nom de grandes écoles⁸. Les dépenses par étudiant dans les classes préparatoires représentent en moyenne le double des dépenses par étudiant dans les universités publiques (14 000 euros environ contre 6 900) (tableau 3.3), la raison étant le taux d'encadrement beaucoup plus favorable.

Tableau 3.3. Répartition des étudiants par type d'établissement 2005/06

Nombre d'étudiants	Part du total		Dépense par étudiant
1 421 719	62.5	Université	7 210
112 597	4.9	dont : IUT	10 890
230 403	10.1	Sections de techniciens supérieurs	13 360
81 565	3.6	Formation pédagogique	
74 790	3.3	Classes préparatoires	13 560
25 944	1.1	Grands établissements	n.d.
108 057	4.7	Écoles d'ingénieurs	n.d.
87 666	3.9	Écoles de commerce et de gestion	n.d.
3 191	0.1	Écoles normales supérieures	n.d.
64 598	2.8	Arts et culture	n.d.
124 201	5.5	Paramédical et sociale	n.d.
52 910	2.3	Autres	n.d.
2 275 044	100.0	Total	8 940

Note : Dans l'usage courant, l'expression « grandes écoles » désigne les « grands établissements » mais aussi la plupart des écoles d'ingénieurs, de commerce et de gestion, les écoles normales et certains autres établissements.
Source : Ministère de l'Éducation (2006a) et communication directe. Les chiffres relatifs aux effectifs et aux coûts varient légèrement selon les différentes définitions.

Financement et organisation

L'éducation est financée pour l'essentiel par le budget de l'administration centrale. Les salaires des enseignants (dont la plupart ont le statut de fonctionnaire), qui forment le principal poste de dépense, sont payés directement par l'État. Cependant, comme dans la plupart des pays, certains aspects des dépenses sont décentralisés aux différents échelons d'administration en fonction du niveau de l'établissement et de la nature des dépenses. Les municipalités ont la charge de l'accueil préscolaire et pour l'immobilier et les équipements des écoles élémentaires. L'équipement des établissements secondaires relève des départements et des régions; les administrations locales reçoivent néanmoins de l'administration centrale des crédits destinés à couvrir l'essentiel de leurs dépenses au titre de l'éducation. La situation est plus variée dans l'enseignement supérieur, certains établissements relevant du ministère de l'Éducation, certains d'autres ministères. Bien que les administrations locales prennent en charge 40 % environ des dépenses totales au titre de l'enseignement primaire, une part importante de ces dernières est consacrée au secteur

de l'accueil préscolaire (maternelle) (tableau 3.4). La décentralisation des dépenses au titre de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire publics ne porte pas sur le personnel enseignant, mais sur d'autres dépenses de fonctionnement, les équipements et les infrastructures.

Tableau 3.4. **Dépenses d'éducation par niveau d'enseignement et échelon d'administration**

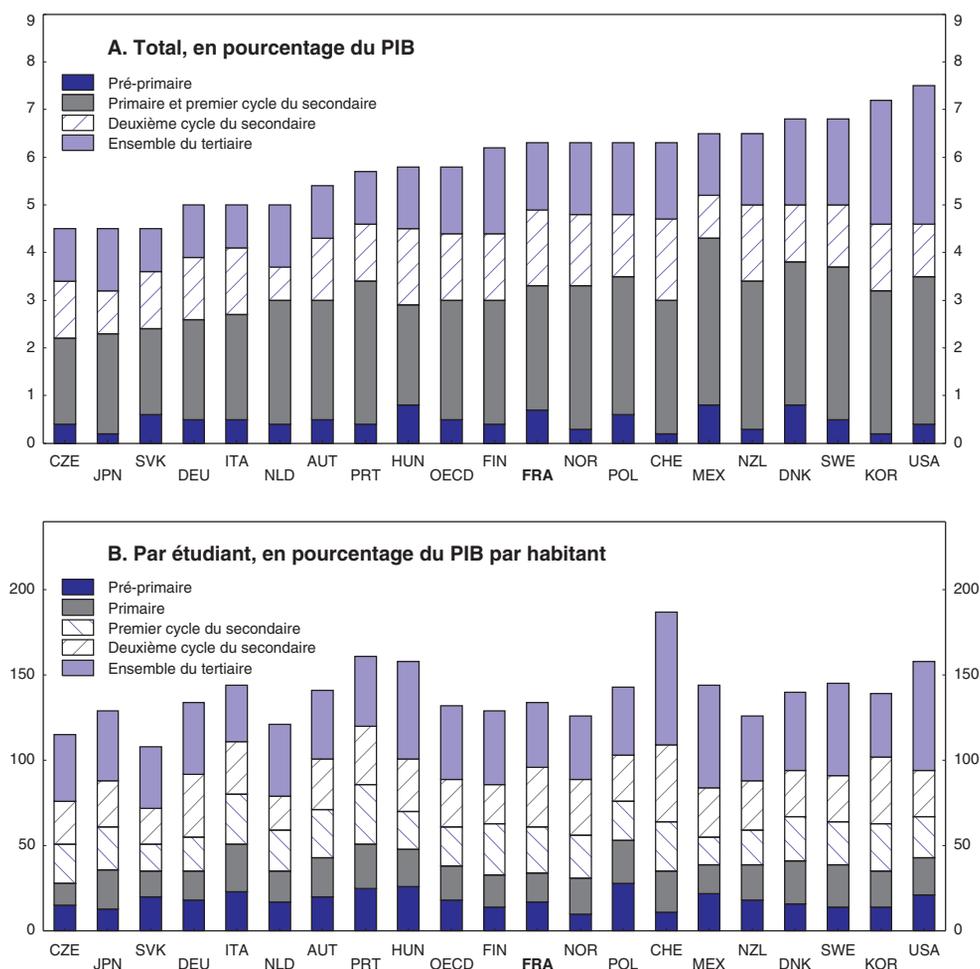
	Total	Primaire (Maternelle et élémentaire)	Secondaire (Collège et Lycée)	Supérieure	Éducation des adultes
Dépenses totales (milliards d'euros) dont (pourcentage)	116.3	30.6	52.7	19.7	11.8
Ministère de l'Éducation	55.9	52.9	65.4	64.8	12.2
Autres administrations nationales	7.5	0.1	5.4	9.8	29.2
Collectivités locales	20.2	39.8	17	5.9	8.9
Autres organismes publics	1.9	1.8	2.3	1.1	1.8
Entreprises	6.5	0	2.1	6.4	38.7
Ménage	8	5.4	7.8	12	9.2
Total	100	100	100	100	100
<i>Pour mémoire</i> : Dépenses par étudiant (euros)	6 810	4 600	8 530	8 630	..
Part des dépenses publiques totales (pourcentage)	13.3	3.5	6.0	2.3	1.4
Part du PIB (pourcentage)	7.0	1.8	3.2	1.2	0.7
<i>Pour mémoire</i> : (milliards d'euros):					
Dépense publiques totales	873.3	..	..	..	..
PIB	1 656.7	..	..	..	..

Source : Ministère de l'Éducation (2005).

Dans les comparaisons internationales, un certain nombre de facteurs distinguent l'utilisation des ressources dans le système éducatif français. L'un d'entre eux est le fort taux de scolarisation des enfants de trois à cinq ans dans l'éducation préscolaire et la proportion relativement élevée d'enfants de deux ans qui y sont accueillis. Un autre facteur est le taux relativement élevé des dépenses par étudiant dans l'enseignement secondaire (graphique 3.2). Le troisième facteur est la contrepartie du précédent, à savoir une dépense relativement faible par étudiant dans l'enseignement supérieur, cette faible dépense par rapport à la moyenne s'expliquant en partie par la faible part représentée par le financement privé, qui est beaucoup plus variable selon les pays que la part des ressources publiques (graphique 3.3). Dans l'enseignement supérieur, toutefois, on relève des écarts très importants de la dépense par habitant en France selon les différents types de filière et d'établissement.

En ce qui concerne la gestion de l'éducation, un facteur particulièrement remarquable est l'absence d'autonomie laissée aux établissements pour recruter, évaluer et licencier les enseignants. Cela vaut pour une partie du système éducatif public, y compris certains instituts de recherche du secteur public. Techniquement parlant, ces fonctions ne sont pas vraiment « centralisées » puisque l'affectation des enseignants n'est pas décidée au niveau central mais habituellement dans le cadre d'une procédure à l'échelle locale⁹; les enseignants sont affectés selon des vœux qu'ils formulent, en prenant en compte le nombre de points de carrière qu'ils ont accumulés, si bien que les enseignants plus expérimentés ont plus de choix. Ces systèmes sont gérés par des commissions paritaires composées de représentants des syndicats d'enseignants et des représentants de l'administration. Toutefois, le fait que les chefs des établissements scolaires ont peu de

Graphique 3.2. **Dépenses annuelles d'éducation**¹
2003



1. Pour la Hongrie, l'Italie, la Pologne, le Portugal et la Suisse, établissements publics uniquement.

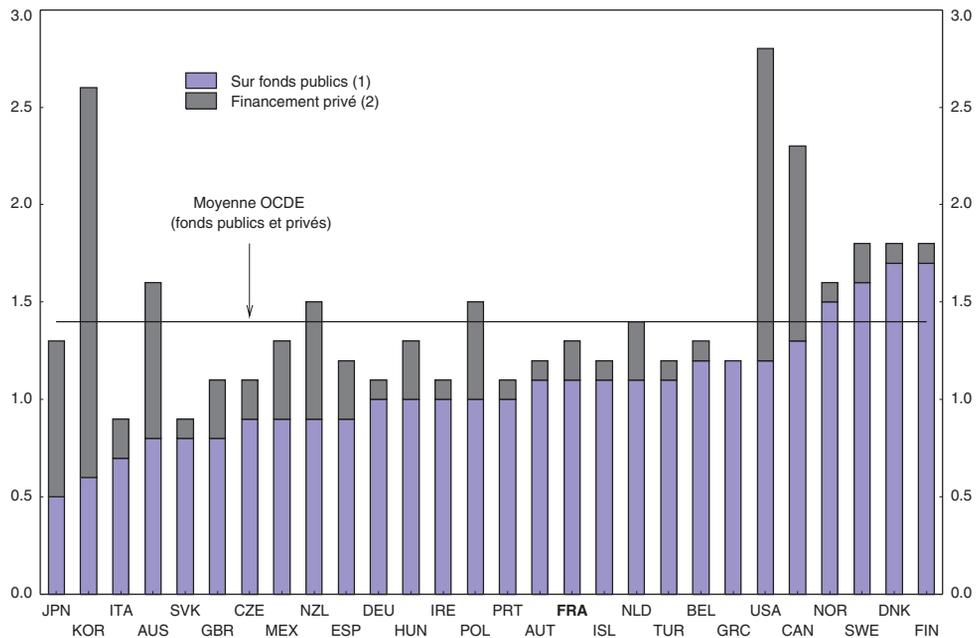
Source : *Regards sur l'éducation, les indicateurs de l'OCDE 2006*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054350350507>

moins leur permettant de répondre aux besoins éventuellement constatés au niveau local est l'un des facteurs qui fait apparaître le système éducatif français relativement centralisé dans une évaluation récente par l'OCDE des indicateurs institutionnels des systèmes éducatifs (Sutherland *et al.*, 2007). En dépit de ce manque d'autonomie de manière générale, de plus en plus d'expériences ont lieu. Les chefs d'établissement pourraient être autorisés à embaucher des assistants d'éducation (ne disposant pas de l'habilitation à enseigner seuls). Dans le programme Ambition réussite certains établissements se voient allouer des ressources supplémentaires et c'est au chef d'établissement que revient la décision quant au profil d'enseignant dont l'école a besoin et la sélection des candidats à l'embauche; il semble néanmoins que la responsabilité légale relèvera de l'académie. Plus généralement, les autorités semblent ouvertes à l'idée d'expérimenter avec un degré plus élevé d'autonomie, mais avancent que très prudemment dans cette direction.

Graphique 3.3. Dépenses consacrées à l'enseignement tertiaire

En pourcentage du PIB, 2003



1. Y compris les aides publiques aux ménages liées aux dépenses d'éducation de même que le financement direct des établissements d'enseignement par des sources internationales.
2. Déduction faite des aides publiques liées aux dépenses privées au titre de l'enseignement.

Source : *Regards sur l'éducation, les indicateurs de l'OCDE 2006*.

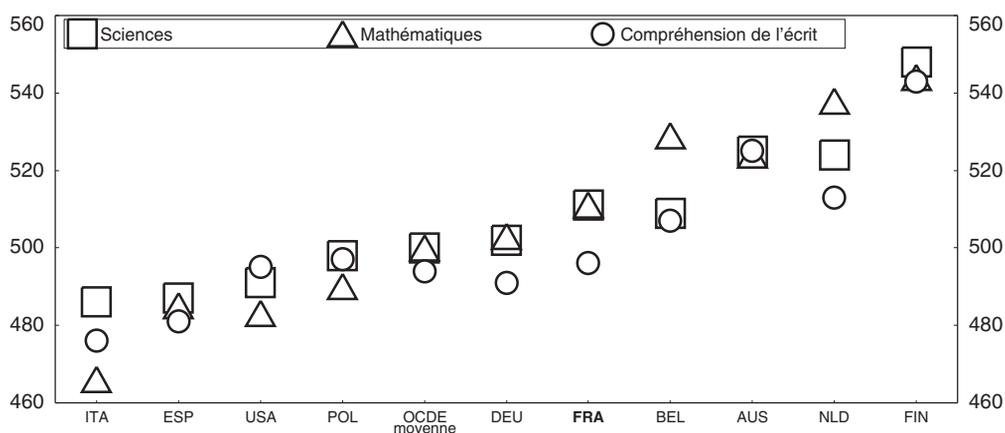
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054376665115>

Les résultats scolaires et leurs écarts

D'après les données comparatives de l'OCDE relatives aux compétences des élèves de 15 ans en compréhension de l'écrit, mathématiques et sciences, le score de performance de ce groupe d'âge en France était proche du score moyen pour les pays de l'OCDE en 2003 (graphique 3.4); la France occupait une position similaire en 2000. Les écarts au sein de la population sont un peu plus marqués que dans la plupart des pays de l'OCDE, en particulier dans le domaine des sciences.

Il est relativement plus difficile de faire des comparaisons entre pays des performances de l'enseignement supérieur. Une évaluation qui est assez commentée en France concerne le classement annuel des établissements d'enseignement supérieur dans le monde par l'Institute of Higher Education de l'Université Jiao Tong de Shanghai. L'établissement français le mieux classé (Université de Paris 6) se place au 45^e rang. C'est la onzième université non américaine (derrière quatre universités du Royaume-Uni, deux du Japon et du Canada, une de Suisse et une des Pays-Bas) qui figure au classement. Ce classement est établi sur la base de critères liés à la recherche et non aux résultats de l'enseignement et on peut supposer que la méthodologie employée favorise les établissements anglophones, ainsi que les grands établissements par rapport aux plus petits. Dans d'autres classements, qui sont moins exhaustifs mais peut-être moins affectés par ces deux derniers biais, les établissements français sont néanmoins classés à un rang assez bas¹⁰.

Graphique 3.4. **Comparaison de la performance des élèves à l'âge de 15 ans**
Score moyen, tous les élèves, 2003



Source : OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003* (Annexe B, tableaux 2.5c, 6.2, 6.6).
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054428517766>

Éducation préscolaire et primaire

Bien qu'il ne soit pas mentionné dans le code de l'éducation, un objectif important de l'éducation élémentaire et préscolaire en France est de tenter de compenser l'impact du contexte social sur la réussite scolaire. Les recherches menées en France et dans d'autres pays ont généralement montré que les premières années de scolarisation ont un impact significatif sur les résultats ultérieurs (voir, par exemple, OCDE, 2004; Heckman, 2000, Jarousse et al., 1992; Jeanthieau et Murat, 1998) et que le développement des services d'accueil préscolaire en France répond à la volonté d'améliorer le niveau général et de réduire les inégalités. De l'avis général, l'éducation élémentaire en France est relativement performante et l'accueil préscolaire universel et gratuit des enfants à partir de trois ans contribue largement à ces résultats. De plus, on pense que l'école élémentaire parvient à protéger les enfants de l'impact du contexte familial, de telle sorte que leurs autres handicaps ne s'aggravent pas pendant ce cycle d'études, mais l'influence du contexte social redevient perceptible pendant le premier cycle du secondaire.

Une étude récente (Caille et Rosenwald, 2005) pourrait infléchir cette opinion. Cette étude porte sur un panel de 8 300 enfants qui sont entrés à l'école élémentaire en 1997 et sur un précédent échantillon étudié à partir de 1978¹¹. Quand on cherche à expliquer les écarts de résultats aux tests d'évaluation des compétences en français et en mathématiques au début du premier cycle du secondaire, on constate que si le facteur le plus important responsable des écarts est le niveau scolaire à l'entrée à l'école élémentaire (où le contexte familial est important), le contexte familial a encore un impact significatif¹², ce qui donne à penser que l'origine sociale influe même sur les progrès à l'école élémentaire. Toutefois, les résultats montrent aussi que les enfants de parents immigrés réussissent un peu mieux que les autres, une fois que l'on a pris en compte leur niveau à l'entrée à l'école élémentaire.

Un autre résultat intéressant de cette étude concerne l'impact de l'accès à l'éducation préscolaire à l'âge de deux ans. Les performances moyennes des enfants qui entrent à la maternelle à l'âge de deux ans sont manifestement meilleures que celles des enfants qui y entrent un an plus tard, que ce soit à six ans ou à onze ans, ce qui confirme que les

investissements réalisés pour ce groupe d'âge produisent des résultats en termes de performance près de dix ans plus tard. Mais ces résultats semblent aussi indiquer que les effets bénéfiques d'une scolarisation précoce peuvent partiellement s'évaporer entre ces deux âges, toutes choses égales par ailleurs. Bien que cet impact soit faible en soi¹³, et pas très significatif, il pourrait être utile d'analyser ces résultats de manière plus approfondie pour les confirmer et comprendre leur origine; il se peut qu'ils s'expliquent par les méthodes pédagogiques, par exemple.

Formation des enseignants

Une publication de l'OCDE (2004) suggère que le programme des maternelles a été trop axé sur l'acquisition des compétences et des connaissances spécifiques requises pour entrer à l'école élémentaire; ce rapport souligne que « ... les approches actuelles de la pédagogie et de l'évaluation pourraient être renforcées en prenant davantage en compte le développement global de l'enfant... » (page 53). Le même rapport recommande également de s'intéresser davantage aux besoins individuels des jeunes enfants au lieu de dispenser un enseignement uniforme à des groupes hétérogènes – les écoles publiques évitent de regrouper les enfants par niveau d'aptitude dans l'éducation élémentaire et le premier cycle du secondaire. Si le résultat a été que les enfants désavantagés ont ainsi été mieux préparés à suivre les leçons à l'école élémentaire, cela pourrait effectivement contribuer à empêcher les différences liées au contexte social de faire sentir de nouveau leurs effets par la suite. Les objectifs de l'enseignement ont d'ailleurs évolué dans cette direction, l'éducation élémentaire étant davantage axée sur l'acquisition d'un noyau de compétences et de connaissances. Les résultats du PISA suggèrent effectivement que l'hétérogénéité des classes n'est pas en soi un obstacle à un bon niveau scolaire moyen, mais qu'il faudra peut-être adapter les méthodes pédagogiques en fonction des besoins de classes composées de groupes qui progressent à des rythmes différents. En France, il est tentant de voir dans le recours au redoublement – voir plus loin – une conséquence de cette hétérogénéité, faute d'une adaptation suffisante des méthodes pédagogiques.

Si l'on veut davantage personnaliser l'enseignement, il faudra peut-être réformer la formation des enseignants eux-mêmes. La formation des maîtres du primaire a déjà considérablement évolué au cours des deux dernières décennies, avec un allongement de la durée des études et une élévation de leur niveau. Les enseignants certifiés auront dorénavant l'équivalent d'un diplôme de premier cycle universitaire complet, complété par deux années de formation pédagogique spécialisée, la seconde consistant essentiellement en expérience pratique. C'est le même niveau que celui exigé pour les enseignants du secondaire. Le niveau minimum de formation requis, soit cinq ans d'études supérieures, pour obtenir la qualification d'enseignant du primaire, est parmi les plus élevés exigés dans les pays de l'OCDE (dans la plupart, l'exigence minimum pour les enseignants du primaire est de quatre ans d'études). En dépit de ce niveau de formation plus élevé, une critique que l'on pourrait avancer est que l'on ne se préoccupe pas assez d'apprendre aux enseignants à enseigner, alors qu'ils sont sélectionnés sur la base de connaissances théoriques qui ne leur seront guère utiles pour enseigner dans le primaire. De plus, la formation pédagogique ne débute qu'après l'obtention d'un premier diplôme. Cette approche « en deux temps » est très différente de celle suivie par la plupart des autres pays, où au moins une partie du programme de formation des enseignants comporte un volet pédagogique qu'ils suivent parallèlement à leur formation à telle ou telle discipline; la plupart des pays autorisent aussi cependant cette formation en deux temps pour ceux qui

empruntent une voie alternative pour accéder à l'enseignement (OCDE, 2005). Le nouveau cahier des charges de la formation des maîtres en IUFM (décembre 2006) s'inscrit dans cette perspective de formation professionnelle.

Il ressort d'ailleurs des enquêtes effectuées auprès des enseignants que nombre d'entre eux estiment que l'on accorde une place excessive dans leur formation à l'approfondissement des connaissances dans leur spécialité, au détriment de la formation pratique requise pour savoir gérer les différentes situations en classe et maîtriser la communication au sein de l'établissement¹⁴. Cette opinion concernant la formation est également très répandue dans d'autres pays (voir OCDE, 2005). Elle révèle de réelles insuffisances dans la formation, mais elle peut aussi s'expliquer par le fait que les jeunes enseignants débutants sont inévitablement confrontés en classe à des difficultés que seule l'expérience peut les aider à surmonter. En France, les stagiaires sont presque toujours détachés dans des écoles « faciles » pour effectuer leur stage pratique obligatoire d'un an et même dans ces écoles leur charge d'enseignement est réduite. Le sentiment d'être mal préparé est peut-être donc en partie inévitable, mais il faut prendre des mesures pour le réduire.

Redoublement

Les pratiques éducatives suivies par la France diffèrent radicalement de celles des autres pays en matière de redoublement; les élèves y sont en effet contraints de redoubler un an s'ils n'ont pas atteint le niveau de connaissances et de maturité requis pour passer dans la classe supérieure. À la fin du cycle primaire, 17 % environ des enfants en France ont redoublé un an et cette proportion atteint 36 % à partir de la première année du deuxième cycle du secondaire, continuant à augmenter ainsi jusqu'au bac. Dans de nombreux pays de l'OCDE, par contre, le redoublement est pratiquement inconnu, sauf dans des cas exceptionnels, de maladie par exemple. Le redoublement a des avantages potentiels : il peut permettre de prendre en compte le fait que les enfants mûrissent à des rythmes différents, éviter que les écarts entre les niveaux d'aptitude dans la classe ne soient trop larges, de telle sorte que les élèves lents ne freinent pas ceux qui sont rapides, et contribuer à s'assurer que les enfants ne passent pas d'une classe à la classe suivante sans avoir acquis un bagage minimum qui leur permet de suivre le programme l'année suivante. Mais en pratique ces avantages potentiels semblent être contrebalancés par d'autres effets négatifs, plus puissants.

On ne peut vérifier l'impact de cette pratique sur les résultats scolaires que par le biais de méthodes indirectes, étant donné qu'il n'est pas possible de désigner de façon aléatoire des enfants qui redoubleront un an, puis de comparer leurs résultats à ceux d'élèves qui n'ont pas redoublé¹⁵. En dépit de ces difficultés méthodologiques, de nombreuses études recourant à des méthodes différentes ont conclu que le recours généralisé au redoublement a de toute évidence des effets contraires au but recherché, du moins en ce qui concerne les élèves faibles : les enfants qui redoublent ont objectivement de moins bons résultats pendant les années qui suivent que des enfants de même niveau non redoublants; non seulement ils ont objectivement de moins bons résultats, mais de plus ils ont tendance à sous-estimer leurs propres capacités et ils sont également sous-estimés par les enseignants – le redoublement entraîne une stigmatisation. Il semble d'après les observations recueillies que leurs mauvais résultats s'expliquent par deux raisons principales : d'une part, ils sont découragés parce qu'on les a fait redoubler un an et, d'autre part, ils sont moins motivés psychologiquement pour « suivre » la classe, puisque

les élèves de leur génération qui réussissaient mieux qu'eux sont passés dans la classe supérieure. Le redoublement ne contribue pas non plus à réduire le nombre d'enfants qui arrivent au terme de la scolarité obligatoire sans diplôme. Étant donné que la scolarité obligatoire est définie par l'âge, des enfants qui redoublent deux ou trois fois peuvent atteindre l'âge de fin de la scolarité sans avoir obtenu de diplôme.

Les chercheurs en France reconnaissent unanimement que le redoublement est inefficace, conclusion qui fait d'ailleurs l'objet d'un consensus depuis plusieurs décennies. Le problème est également reconnu dans la politique éducative nationale depuis un certain temps et le nombre de redoublements est en baisse : en 1990, moins de un élève sur deux arrivait au terme du premier cycle du secondaire sans avoir redoublé au moins un an¹⁶.

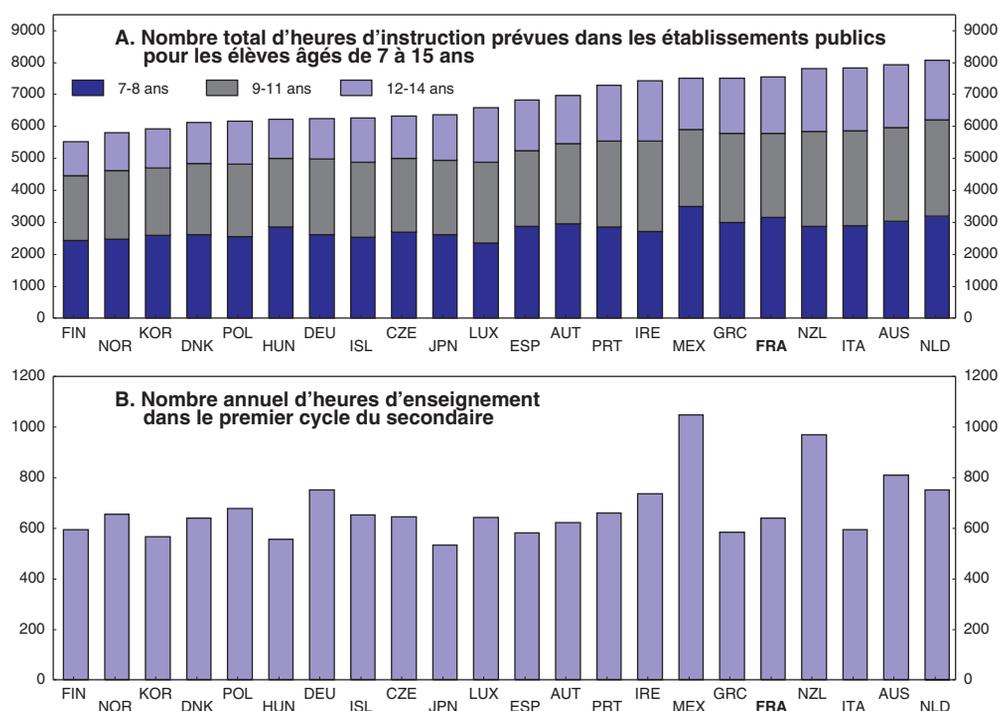
Néanmoins, au vu des observations disponibles, la question qui se pose est de savoir pourquoi le redoublement reste aussi répandu, même s'il diminue. Une raison importante est que l'on ne peut fonder des conclusions que sur une analyse statistique. Considérés individuellement, les enfants concernés donneront probablement dans la plupart des cas aux enseignants et aux parents l'impression de mieux travailler qu'avant. Mais les mesures d'incitation prises en direction des enseignants et des établissements en France peuvent aussi encourager cette pratique. Le principal objectif des enseignants du secondaire est de parvenir à enseigner l'intégralité du programme de l'année à leur classe et ce n'est pas au chef d'établissement qu'il appartient de changer cette démarche. Ce programme est relativement lourd en France, si bien que les élèves les plus faibles auront du mal à suivre. Confrontés au problème, de nombreux parents aident leurs enfants eux-mêmes ou font appel à des répétiteurs privés (soit indépendants, soit employés par des entreprises et qui eux-mêmes peuvent être enseignants). L'accès à ce type de soutien dépend du contexte familial et des revenus de ménage et c'est là peut être l'une des raisons pour lesquelles les inégalités des résultats scolaires tendent à s'aggraver dans le premier cycle du secondaire¹⁷. Des initiatives récentes (« Programmes personnalisés de réussite éducative » et « actions d'assistance scolaire ») cherchent à remédier à ce problème.

L'introduction du socle commun de compétences et de connaissances au niveau du secondaire pourrait contribuer à réduire le recours au redoublement (et du même coup à dégager des ressources budgétaires¹⁸), à condition que l'on cherche réellement par le biais de ce changement à faire en sorte que tous les élèves acquièrent le noyau commun, même si en contrepartie il faut réduire l'ampleur du programme d'enseignement. Il serait probablement nécessaire à cet effet de changer les méthodes pédagogiques dans le sens indiqué plus haut. On pourrait aussi envisager d'introduire des mesures qui dissuadent explicitement les enseignants et les établissements de recourir au redoublement. Le risque existe également que les enseignants cessent tout simplement de faire redoubler les enfants mais ne leur dispensent pas pour autant un meilleur enseignement; mais d'après la plupart des études, même dans ce cas de figure les résultats seraient globalement améliorés, et ce d'autant plus si parallèlement les méthodes pédagogiques étaient réformées dans le sens voulu. L'élaboration d'indicateurs précis de la valeur ajoutée, sujet qui est examiné plus loin, pourrait aussi pénaliser le recours au redoublement, sans que l'on ait besoin de le sanctionner directement.

Le nombre annuel d'heures d'instruction des enfants est plus élevé en France que dans la plupart des autres pays, tandis que le nombre d'heures de contact des enseignants se situe juste en dessous de la moyenne (graphique 3.5). Les trimestres scolaires sont également relativement courts, si bien que la période d'instruction est particulièrement

Graphique 3.5. Nombre d'heures d'instruction et d'enseignement

2004

Source : *Regards sur l'éducation, les indicateurs de l'OCDE 2006.*StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054446863278>

chargée, ce qui n'est pas de nature à favoriser les élèves lents. Si l'on veillait davantage à ce que tous les élèves acquièrent les compétences de base, il serait possible de réduire le nombre d'heures de classe normales des élèves, tandis que les enseignants passeraient relativement plus de temps en classe (comme ils le font dans beaucoup d'autres pays), accordant ainsi plus d'attention et de temps aux élèves ayant des problèmes particuliers. Un nombre d'heures de classe légèrement réduit pour les élèves, et étalé sur une plus longue période, pourrait aussi favoriser ce processus sans ralentir nécessairement les progrès des élèves plus compétents. Les données fournies par les études PISA suggèrent que cela est possible et pourrait améliorer tant l'équité que les résultats moyens de l'ensemble des élèves¹⁹, mais cet objectif pourrait ne pas être compatible avec les pressions imposées aux établissements pour qu'ils continuent à former en même temps une élite très instruite.

Zones d'éducation prioritaire

Certaines zones concentrent de nombreux problèmes sociaux (comme nous avons vu dans le chapitre 2). Les mauvais résultats scolaires, tant dans le primaire que dans le secondaire, font partie de la problématique mais ils en sont aussi la conséquence; de plus, ils sont un élément du cercle vicieux. Les zones d'éducation prioritaire (ZEP) ont été créées en 1982. Les limites géographiques des ZEP sont définies sur la base des performances éducatives (notamment les résultats aux tests nationaux, la fréquence des redoublements et le nombre d'enfants qui quittent l'école sans diplôme), ainsi que d'indicateurs plus généraux comme la taille moyenne des familles, le taux de chômage et la proportion

d'étrangers dans la population. Le plan de relance de cette politique a abouti en 1998-99 à la mise en place des réseaux d'éducation prioritaire (REP) qui ont permis de faire bénéficier des avantages du label ZEP certains établissements scolaires manifestement confrontés à des problèmes. Fin 2004, près d'un cinquième des élèves du premier cycle du secondaire étaient scolarisés en ZEP ou en REP.

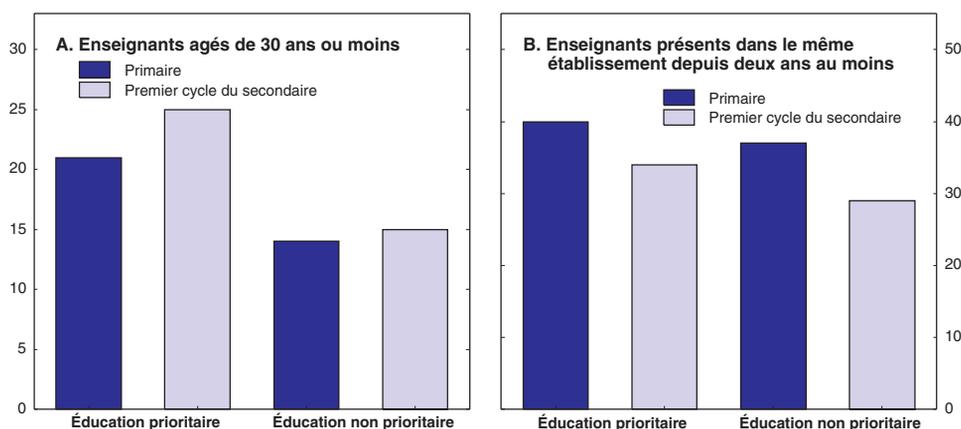
Les établissements classés en ZEP ou en REP se voient allouer des ressources matérielles plus importantes que les autres établissements. Des objectifs particuliers sont la scolarisation gratuite de tous les enfants de deux ans et l'élaboration de plans d'étude personnalisés, avec la participation d'acteurs locaux autres que les établissements scolaires, pour les élèves en difficulté ainsi que l'amélioration de la mixité sociale dans les établissements. Les taux d'encadrement sont plus favorables et des dispositions sont prévues pour mieux rémunérer les enseignants et accélérer leur avancement.

Les statistiques disponibles semblent indiquer que dans l'ensemble, en dépit de la réelle quoique faible diminution de la taille des classes obtenue, ces politiques ont été d'une efficacité limitée et que le programme ZEP n'a pas eu globalement d'impact statistique sur les résultats scolaires pendant sa première décennie d'existence (1982-92)²⁰. Deux raisons principales ont été avancées. En premier lieu, on estime que les établissements situés en ZEP ne bénéficient que d'une majoration de 10 % environ de leurs ressources²¹. On fait valoir qu'on ne saurait espérer obtenir des résultats significatifs face à des problèmes aussi difficiles avec un tel saupoudrage des ressources. Les ressources pourraient certes être mieux ciblées²², mais l'argument du « saupoudrage » n'est pas convaincant. Dans une analyse minutieuse de l'influence de la taille des classes, Piketty et Valdenaire (2006) montrent que leur diminution a un effet significatif du point de vue économétrique sur les performances des élèves (elles confirment cependant qu'une augmentation des dépenses consacrées aux ZEP aurait de fait un faible impact) et rien n'indique dans leurs travaux que les effets des variations dans la taille des classes sont non linéaires²³.

Un facteur plus important expliquant les difficultés rencontrées par le programme ZEP est que celui-ci a engendré une série de signaux inadaptés. L'un d'entre eux est que dès qu'une zone géographique est classée en ZEP, elle tend à être perçue comme une zone « à problèmes », ce qui incite les parents, lorsqu'ils ont le choix, à la quitter ou à ne pas s'y installer. Au minimum, cela accentue simplement la concentration des problèmes sociaux dans ces zones, et a peut-être un impact plus que proportionnel sur les résultats scolaires par suite d'effets de contagion, bien que Bénabou *et al.* (2006) concluent que cet effet de stigmatisation était assez faible, voire inexistant, dans les années 90. Mais les incitations offertes aux enseignants sont un autre facteur important. Les enseignants intervenant en ZEP bénéficient de primes. Celles-ci semblent toutefois généralement insuffisantes pour attirer les enseignants plus expérimentés et compenser les inconvénients du travail en ZEP, les problèmes de discipline et de violence dans les établissements scolaires n'étant pas les moindres. De plus, les mesures d'incitation prenant la forme d'un avancement accéléré, dans le cadre de la méthode d'affectation des enseignants dans les établissements en fonction de leur nombre de points, se traduisent par un taux de rotation des enseignants plus important dans les établissements situés en ZEP que dans d'autres zones (graphique 3.6)²⁴. De nombreux enseignants débutants ou inexpérimentés semblent utiliser précisément leur période d'affectation en ZEP pour acquérir les « points » nécessaires pour atteindre plus rapidement un statut leur permettant d'obtenir un poste dans la zone de leur choix.

Graphique 3.6. **Caractéristiques des enseignants de l'éducation prioritaire**

En pourcentage du personnel



Source : Ministère de l'Éducation (2005).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054454353372>

Indépendamment de cet éventuel effet de stigmatisation et de l'impact évident sur l'expérience des enseignants et leur rotation, Bénabou *et al.* (2006) avancent également que les écarts importants de résultats mettent en lumière un autre facteur qui explique le manque d'effet apparent. Ils font valoir que peu de mesures d'incitation positives ont été adoptées pour rechercher de meilleurs résultats, si bien que dans de nombreuses ZEP aucun programme cohérent n'a été mis en œuvre en faveur des enfants en difficulté; les mauvais résultats obtenus dans ces zones occultaient les bons résultats obtenus dans d'autres. Cela montre d'autant plus l'importance d'offrir les incitations appropriées à tous les niveaux pour tirer le meilleur parti possible des ressources supplémentaires (ou existantes).

En 2006, des changements majeurs ont été introduits dans la politique concernant les zones d'éducation prioritaires afin de distinguer trois niveaux de besoins (EP1, EP2 et EP3). Les ressources sont actuellement augmentées dans les zones classées en EP1, notamment pour sélectionner des établissements précis qui bénéficieront de moyens financiers supplémentaires, en particulier pour le recrutement d'enseignants plus expérimentés, dans le cadre du programme ambition-réussite. La « mobilité » entre les différents niveaux de priorité devrait également être possible, afin que certaines zones puissent passer d'un niveau à un autre ou tout simplement sortir du programme.

Cette réforme répond clairement à certaines des critiques adressées aux politiques mises en œuvre précédemment. Elle fait largement appel à la « contractualisation » dans le but de favoriser la coordination entre les différents établissements scolaires ainsi que de fixer des objectifs clairs et de susciter un accord sur les méthodes à utiliser, tout en laissant la place à l'expérimentation. La contractualisation semble avoir pour finalité d'accroître la responsabilité en matière de résultats, bien qu'elle ne prévoie pas de sanctions en cas de mauvaises performances. La mise en place du nouveau système n'a débuté qu'au cours de l'année scolaire 2006-07; il faut donc attendre pour voir comment il fonctionne en pratique. Les points faibles qui subsistent pourraient être notamment les incitations offertes individuellement aux enseignants – l'avancement accéléré figure toujours parmi les incitations, par exemple. La nouvelle politique ne va pas non plus aussi loin qu'elle le pourrait pour modifier l'optique géographique du programme : une alternative

constituerait à allouer des ressources à chaque établissement en fonction du type d'élèves qu'il accueille plutôt qu'en fonction de la zone géographique où il est situé. Il faut espérer que la coopération encouragée par les contrats conclus entre les différents intervenants dans l'éducation sera enrichie par la coordination avec les initiatives de réussite éducative lancées dans le cadre du Plan de cohésion sociale (voir le chapitre 2).

Préserver et améliorer le niveau d'éducation et l'efficacité dans l'enseignement secondaire

Il n'y a pas de méthode simple pour mesurer l'efficacité globale de l'éducation, voire évaluer la notion un peu plus simple de normes éducatives, étant donné que l'éducation a généralement plus d'une finalité. Au cours de la période 1990-2004, les coûts réels par élève dans le premier cycle du secondaire ont augmenté de 34 % et dans le deuxième cycle du secondaire, ils ont progressé de 50 %. Il n'est pas certain que l'amélioration des résultats ait été proportionnelle, d'où la nécessité de réfléchir à l'efficacité par rapport au coût. Dans cette section, nous examinons certains des indicateurs agrégés disponibles, les très nombreuses initiatives récemment lancées par le gouvernement pour évaluer l'efficacité dans des domaines déterminés et certaines des modalités d'organisation de l'enseignement secondaire qui pourraient influencer sur l'efficacité.

Des travaux récents ont fourni des comparaisons internationales des indicateurs de l'efficacité dans l'éducation, à partir des résultats de l'étude PISA 2003 (Sutherland *et al.*, 2007). Ils visent à déterminer s'il existe des pays qui apparemment utilisent moins de ressources tout en obtenant des résultats comparables ou meilleurs dans le cadre du PISA²⁵, ou inversement s'il existe des pays qui obtiennent de meilleurs résultats en utilisant le même volume de ressources ou moins. En ce qui concerne le premier indicateur, à savoir peut-on utiliser plus efficacement les ressources et parvenir quand même au même niveau de performance, la France est assez bien classée, puisque dans cinq pays seulement on utilisait moins de ressources qu'en France²⁶. En ce qui concerne l'autre indicateur, qui sert à déterminer si de meilleures performances pourraient être obtenues avec les mêmes ressources, la France est toujours dans le groupe de pays se plaçant au-dessus de la moyenne, mais une dizaine font mieux qu'elle.

Deux facteurs nouveaux pourraient beaucoup contribuer à cet objectif, à savoir la présentation révisée des lois de finances annuelles, sur le modèle établi par la loi cadre de 2001 (LOLF, Loi organique relative aux lois de finances), et le développement des audits des dépenses publiques qui en a découlé. La présentation des budgets en fonction des résultats des programmes a obligé les ministères responsables des dépenses à déterminer des indicateurs de performance afin que l'efficacité des dépenses puisse être évaluée. Le budget de 2006 a été le premier à être présenté intégralement de cette façon et il se peut néanmoins que l'on n'ait pas encore réussi à mettre au point les meilleures mesures de performance. On peut espérer qu'elle s'améliorera avec le temps. Le ministère de l'Éducation rassemble un volume important de données et il devrait être bien placé pour élaborer des indicateurs appropriés²⁷.

Parallèlement à la LOLF, l'éducation a fait l'objet d'un certain nombre d'audits de la part des pouvoirs publics, à l'instigation du ministère des Finances. Jusqu'ici, ceux-ci ont porté essentiellement sur la charge d'enseignement dans le premier cycle et le deuxième cycle du secondaire et sur le temps pendant lequel les enseignants sont déchargés d'enseignement pour diverses raisons, comme suivre une formation ou accomplir des tâches autres que l'enseignement. Ce dernier rapport a bien montré comment les règles en

vertu desquelles ces décharges horaires étaient accordées, qui pour beaucoup remontent aux années 50, étaient devenues inadaptées et étaient dans certains cas entièrement dictées par les circonstances; la réforme pourrait entraîner une diminution du nombre total d'heures que les enseignants peuvent consacrer à d'autres tâches que l'enseignement, mais en les ciblant sur leurs utilisations les plus productives.

Comme il a été indiqué plus haut, la concurrence entre les établissements scolaires où les parents seraient libres de choisir celui qu'ils jugent convenir le mieux à leur enfant, ne joue pas un rôle dans la préservation ou l'amélioration de la qualité dans le secteur public. Introduire le choix de l'établissement en France ne sera probablement pas une très bonne solution, si d'autres réformes majeures ne sont pas entreprises. Comme Hoxby (2006) le souligne, trois conditions sont nécessaires pour que le choix de l'établissement soit introduit avec succès : la flexibilité de l'offre, l'attribution de crédits en rapport avec les effectifs et l'autonomie de gestion des établissements scolaires. La flexibilité de l'offre signifie que les écoles très demandées doivent être en mesure d'accroître leur capacité d'accueil et que celles qui sont rejetées doivent fermer; s'il n'en est pas ainsi, dans le meilleur des cas le seul résultat sera que certains enfants trouveront peut-être des établissements répondant mieux à leurs besoins (si les approches des établissements sont suffisamment variées), dans le pire des cas que tout le monde sera pénalisé si le choix aboutit à un « brassage » qui ne s'accompagne d'aucune amélioration globale des performances. Les crédits doivent être en rapport avec les effectifs pour donner aux écoles une incitation matérielle à se développer et éviter de perdre des élèves (et il faut soigneusement établir le montant des crédits alloués). L'autonomie dans la gestion est nécessaire pour que les établissements soient encouragés à répondre à ces incitations. En France, si la deuxième condition peut être considérée remplie dans le cas du petit nombre d'enfants qui fréquentent actuellement des établissements situés en dehors de leur circonscription scolaire, ce n'est pas le cas pour les autres. Dans toute tentative visant à élargir le choix, il faudra mettre en œuvre ces trois conditions nécessaires et prendre en compte l'accès des parents aux informations pertinentes et leur faculté à faire les meilleurs choix.

Même si les établissements considérés individuellement et leurs principaux disposaient d'une plus grande autonomie dans la gestion, ils ne peuvent avoir de choix concernant la principale ressource utilisée – le personnel enseignant – sans une transformation radicale des procédures actuelles de recrutement. Les enseignants s'opposeraient farouchement à ce que les chefs des établissements aient la possibilité de recruter (et de licencier) la plupart du personnel. Dans le passé, les syndicats ont réussi à faire barrage aux propositions tendant à ce que les chefs d'établissement soient chargés de réaliser les évaluations de l'enseignement actuellement menées par le corps d'inspecteurs. En revanche, l'inspection s'est aperçue que les chefs d'établissement peuvent vraiment contribuer à redresser la situation dans les établissements qui ont de mauvaises performances. On l'a vu, l'un des volets du programme ambition-réussite donne aux chefs d'établissement les pouvoirs nécessaires pour recruter divers assistants pédagogiques, pas les principaux enseignants toutefois, reconnaissant ainsi que la flexibilité dans la gestion locale peut être importante.

Bien que les établissements scolaires ne puissent pas se faire concurrence pour attirer des élèves, le ministère de l'Éducation rassemble depuis plusieurs années des statistiques comparatives des performances des lycées. Elles sont établies à partir des taux de réussite des élèves des différents établissements au baccalauréat. Comme un simple classement

des établissements sur la base des taux de réussite bruts rendrait compte des effectifs des établissements tout autant que de leurs performances, les mesures sont ajustées afin d'obtenir des indicateurs de la « valeur ajoutée ». Malheureusement, bien que ces mesures soient utiles, elles ne sont pas de véritables mesures de la valeur ajoutée, puisque l'on ne dispose pas d'informations sur les performances des élèves à leur entrée dans l'établissement. Au lieu de cela, on ajuste les taux de réussite bruts en utilisant les informations disponibles sur l'origine sociale des élèves pour obtenir les mesures publiées : les taux de réussite que chaque établissement aurait obtenus, selon un modèle de régression, si ses effectifs correspondaient aux indicateurs moyens nationaux, par exemple concernant le niveau d'instruction des parents.

Il faudrait améliorer dès que possible ces mesures des performances pour qu'elles représentent vraiment la « valeur ajoutée » et elles pourraient être étendues aux établissements du premier cycle du secondaire et aux écoles élémentaires. Il existe déjà des tests normalisés au niveau national destinés à mesurer les résultats des élèves à l'âge de 8 ans et à celui de 11 ans. Bien que tous les élèves se présentent déjà au brevet, examen sanctionnant la fin du premier cycle du secondaire, celui-ci n'est plus depuis plusieurs années un examen normalisé au niveau national, d'où la difficulté de mesurer la valeur ajoutée. La décision de redonner une dimension nationale à ce diplôme à partir de 2008 signifie que d'ici à 2010 on devrait disposer d'une meilleure approximation de la « valeur ajoutée ». En attendant, des mesures provisoires pourraient néanmoins être élaborées, les seuls établissements comparables étant ceux relevant de la même circonscription scolaire ou dont les élèves passent le même brevet.

Des mesures de valeur ajoutée élaborées avec précaution seraient utiles quel que soit le modèle adopté en ce qui concerne le choix de l'établissement. Elles encourageraient les établissements scolaires et les enseignants à rivaliser non seulement pour attirer les « meilleurs élèves », mais aussi ceux qui ont besoin d'un soutien plus important, pour lesquels une « valeur » tout aussi importante pourrait être ajoutée. Quel que soit leur mode d'établissement, des mesures de la valeur ajoutée basées sur les résultats aux examens ne sauraient cependant constituer la seule mesure des performances des enseignants ou des établissements; il faudrait envisager d'utiliser d'autres indicateurs, se rapportant peut-être au développement social, par exemple.

Enseignement supérieur

Les paradoxes de l'enseignement supérieur en France ont été soulignés plus haut. Mais ceci ne veut pas dire que l'enseignement supérieur en France est dans l'ensemble particulièrement inefficace : le rendement de l'enseignement supérieur est relativement élevé, par exemple (encadré 3.1). Nous étudions dans cette section deux aspects particuliers du système où il semble néanmoins qu'une redistribution des ressources pourrait être avantageuse. Les aspects liés à l'enseignement dans le supérieur retiennent davantage notre attention que les problèmes liés à la production et à la coordination de la recherche.

Universités publiques, droits de scolarité et sélection

Le chômage des jeunes étant particulièrement élevé en France, le coût d'opportunité des années d'études obtenu dans les calculs ci-dessus est relativement faible. L'afflux d'étudiants est également encouragé par des droits de scolarité à l'université très faibles, qui excèdent rarement quelques centaines d'euros par an sauf dans certains des établissements plus sélectifs comme les écoles de commerce²⁸. L'absence de sélection à

Encadré 3.1. Le rendement de l'enseignement supérieur

Les gains des individus augmentent proportionnellement à leur niveau d'études. En 2004, dans la tranche d'âge 35-39 ans, les salaires des travailleurs ayant au moins un diplôme du premier cycle de l'enseignement supérieur (bac + 3 années d'études) étaient supérieurs en moyenne de 70 % à ceux des travailleurs qui n'avaient pas d'autre diplôme que le baccalauréat, lesquels à leur tour gagnaient 30 % de plus environ que les salariés dépourvus de diplôme (tableau 3.5). L'avantage salarial de ceux qui avaient suivi des filières plus courtes après le baccalauréat par rapport aux bacheliers, était moindre, leur rémunération étant supérieure d'environ un tiers. Parmi les salariés plus âgés, l'avantage salarial des bacheliers par rapport aux travailleurs non diplômés est un peu plus grand, ce qui tient probablement au fait que les bacheliers sont relativement plus rares dans les anciennes générations. Un niveau d'études plus élevé protège également mieux du risque de chômage. Bien que cette protection persiste tout au long de la vie active, ses effets se font particulièrement sentir chez les jeunes : dans le groupe d'âge 25-29 ans, le taux de chômage des titulaires du baccalauréat ou d'un autre diplôme de deuxième cycle du secondaire est de 9 % environ, alors qu'il est de 17 % chez les jeunes non diplômés et de 6 % chez ceux pourvus d'un diplôme d'études supérieures.

Tableau 3.5. **Avantage salarial par rapport à un travailleur non diplômé, 2004**

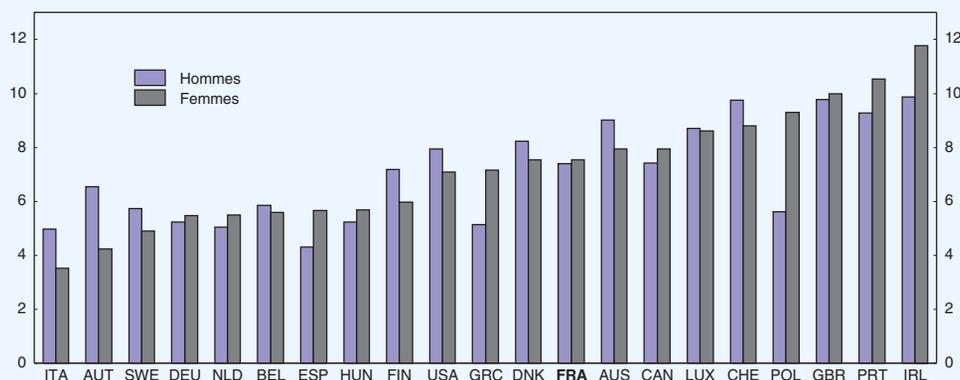
Indice, travailleur non diplômé = 100	Groupe d'âge		
	30-34 ans	35-39 ans	50-54 ans
Baccalauréat	119	130	162
Étude supérieures courtes	142	163	186
Étude supérieures longues	177	222	231

Source : Ministère de l'Éducation (2005).

Dans des calculs récents de l'OCDE, le taux de rendement interne de l'enseignement supérieur a été estimé en prenant en compte l'écart entre les revenus sur l'ensemble de la vie des travailleurs ayant un diplôme d'études supérieures et de ceux pourvus seulement d'un diplôme du deuxième cycle du secondaire, ainsi que le coût de l'éducation (à la fois le coût monétaire direct ou le coût d'opportunité en termes de gains) pour un certain nombre de pays. Pour la France, le taux de rendement interne est estimé à 8 % environ, *grosso modo* au milieu de la distribution des pays de l'OCDE, tant pour les hommes que pour les femmes (graphique 3.7).

Graphique 3.7. Estimations des taux internes de rendement de l'enseignement supérieur¹

En pourcentage, 2001²



1. On suppose que la productivité de la main-d'œuvre progresse de 1.75 % dans tous les pays.

2. Sauf pour la Pologne et la Suisse (2000) et la Hongrie (1997).

Source : Sutherland et al. (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054475846517>

l'entrée, autre que l'obligation d'avoir le bac, remonte à l'époque où relativement peu de personnes obtenaient le baccalauréat et où ce dernier apportait en gros les compétences nécessaires pour suivre un cursus à l'université. Depuis le développement de l'accès au bac, et son élargissement à d'autres compétences, ce n'est plus vrai.

Il s'ensuit que de nombreux élèves ayant un bac professionnel, ou un bac général ou technique mais des notes basses, n'ont d'autre option que de s'inscrire à l'université s'ils souhaitent faire des études supérieures. Bien que les universités soient vraisemblablement en mesure de prévoir les chances de réussite de nombre de ces étudiants moins compétents, elles ne peuvent en refuser aucun (sauf pour des raisons de carte scolaire, qui ne s'appliquent tout au plus qu'en région parisienne) et, par conséquent, le processus de sélection intervient en pratique à la fin de la première ou de la deuxième année, certains étudiants redoublant l'une ou l'autre ou les deux avant d'abandonner en fin de compte. Des ministres de l'éducation ont émis l'idée qu'une forme de sélection est nécessaire pour entrer à l'université, mais il n'a jamais été possible de mettre en œuvre ces propositions, en partie à cause de l'opposition farouche des associations d'étudiants²⁹.

Le développement des IUT (Instituts universitaires de technologie, créés en 1966 et fortement étendus depuis vingt ans), illustre en partie la dynamique en jeu. L'idée était de créer des filières plus courtes que les filières courantes menant en trois ou quatre ans à la licence ou à la maîtrise, axées sur un enseignement plus professionnel que traditionnel. Ces instituts sont situés dans les universités publiques, mais ils ont leurs propres statuts qui les autorisent à sélectionner les étudiants ayant le meilleur profil pour suivre ces cursus – ceux qui seraient moins aptes à suivre les cursus les plus longs. Ils sont sélectionnés en grande partie sur la base de leur dossier scolaire et de leurs résultats au baccalauréat. Les IUT disposent de moyens relativement importants, le volume des ressources par étudiant étant plus important et les groupes d'étudiants de taille plus réduite que dans les universités traditionnelles, de sorte que leurs cursus sont très demandés et qu'ils peuvent choisir des étudiants de grande valeur. Une part importante des formations est consacrée aux stages d'initiation à la vie professionnelle et les taux d'emploi des étudiants récemment diplômés des IUT sont très élevés. De plus, près des deux tiers des diplômés d'IUT décident de poursuivre leurs études supérieures, intégrant un établissement sélectif ou rejoignant les universités publiques ne pratiquant pas de sélection, mais à un niveau d'études auquel nombre des étudiants plus faibles (c'est-à-dire le groupe visé initialement par les IUT) ont probablement déjà décroché.

La filière des IUT est une réussite, mais les responsables des politiques considèrent qu'en un sens elle a échoué dans sa mission, car elle n'a pas aidé le groupe cible pour lequel elle a été conçue à l'origine³⁰. On se trouve là face à un paradoxe : l'introduction d'une sélection générale à l'entrée est impopulaire, mais une forte proportion (peut-être la majorité) des étudiants préfèrent, s'ils le peuvent, s'inscrire dans un établissement sélectif et ils y obtiennent de meilleurs résultats³¹. Il semble peu probable qu'un système qui refuse de mettre en place une sélection sévère, que ce soit par le biais de critères d'entrée ou de droits de scolarité élevés en rapport avec les coûts ou les rendements attendus, puisse éviter ce problème.

Le gouvernement a proposé récemment de mettre en place non pas une sélection, mais un dispositif « d'orientation » par le biais duquel les étudiants seront encouragés à s'inscrire plus tôt qu'ils ne le font habituellement (la plupart ne s'inscrivent pas avant l'été, attendant de connaître leurs résultats au baccalauréat). Les universités examineraient leur

dossier et, dans certains cas, « conseilleraient » l'étudiant sur le cursus qui lui conviendrait. Elles ne seraient pas autorisées, toutefois, à refuser une place à un étudiant remplissant les conditions requises. On attend aussi des universités qu'elles fournissent davantage de renseignements sur leurs cursus ainsi que des informations sur le devenir professionnel de leurs anciens étudiants sur leurs sites Web; un certain nombre d'entre elles ont déjà commencé à le faire. Ce genre d'initiative pourrait être utile en évitant certaines des pires erreurs d'orientation des étudiants vers les divers cursus et rationaliserait certainement le choix des étudiants dans quelque filière que ce soit; il est peu probable qu'elle fasse disparaître le problème de fond qui est que si les droits sont peu élevés et l'accès non restreint, le nombre d'inscriptions dans les universités publiques sera vraisemblablement excessif. Les universités seront obligées de continuer à utiliser la première ou les deux premières années d'études comme un outil de sélection *de facto*, les étudiants les plus faibles finissant par abandonner³².

Bien que ce groupe d'étudiants moins compétents soit assez important, tous ceux qui en font partie n'abandonnent pas simplement l'enseignement supérieur sans diplôme. D'après la Cour des comptes (2003, page 315), sur 100 étudiants inscrits en première année dans une université publique, 23 % redoubleront cette année, 15 % se réorienteront vers un IUT ou un BTS et 20 % quitteront l'université sans diplôme. Mais il se peut que la moitié de ce dernier groupe finisse par s'inscrire dans une autre formation et obtienne un diplôme ou bien ne quitte l'université qu'après avoir réussi un concours équivalent donnant accès à un emploi spécifique.

Grandes écoles

Les grandes écoles sont un groupe relativement hétérogène d'établissements. Beaucoup étaient à l'origine le lieu de formation de l'élite de l'armée, puis de l'administration publique, ainsi que des enseignants et des chercheurs des universités elles-mêmes. Elles sont pour la plupart de taille relativement petite et spécialisées dans les disciplines qu'elles enseignent. Ces derniers temps, la frontière entre leur mission et celle des universités s'est quelque peu estompée cependant. Bien souvent, il semble que c'est plus par accident que du fait d'une volonté délibérée que les écoles d'ingénieur, par exemple, sont séparées des universités (certaines d'entre elles sont d'ailleurs rattachées à des universités). L'une des caractéristiques des grandes écoles, facteur qui probablement poussera à les réformer, est que leurs diplômes ne cadrent pas dans la nomenclature internationale de plus en plus normalisée des études supérieures, sur laquelle le système français est en train de s'aligner, dans laquelle la norme est une licence obtenue en trois ans, suivie d'un master obtenu en un ou deux ans, puis du doctorat. Au lieu de cela, leurs étudiants accomplissent cinq années d'études puis se voient décerner un master, sans diplôme intermédiaire.

Bien que les droits de scolarité exigés dans les grandes écoles soient plus élevés que dans les universités, les dépenses publiques par étudiant y sont importantes. Dans les établissements les plus sélectifs, les effectifs sont naturellement relativement restreints et même en comptant les écoles d'ingénieurs et les autres établissements où l'admission se fait aussi à l'issue de classes préparatoires (on appelle généralement l'ensemble de ces établissements « grandes écoles »³³), elles n'accueillent que 10 % environ des plus de 2 millions d'étudiants de l'enseignement supérieur. Comme on peut le voir dans le tableau 3.2, ce ne sont pas les seuls établissements qui sont mieux financés que les universités : les sections de techniciens supérieurs, les STS, sont elles aussi relativement plus onéreuses, là encore

essentiellement en raison des taux d'encadrement élevés et en partie parce qu'elles exigent davantage d'équipements techniques. Mais il est probable également que les rendements privés des investissements dans l'éducation sont les plus élevés pour les étudiants des grandes écoles, étant donné que ces dernières forment la plupart des cadres du secteur privé; les hauts fonctionnaires et la majorité des hommes politiques sortent également de ces établissements.

Dans la plupart des autres pays, l'essentiel des fonctions des grandes écoles est assuré par des universités à large participation qui font partie intégrante du système universitaire normal (bien qu'il y ait toujours des établissements d'élite). En raison de l'hétérogénéité du groupe constitué par les grandes écoles, de la spécialisation de la plupart d'entre elles et des groupes d'intérêts spécifiques qui se sont développés autour d'elles, on a du mal à imaginer qu'une telle approche soit rapidement adoptée en France, même si à long terme des fusions réussies aboutiraient sans doute à des gains d'efficacité. On pourrait cependant adopter des mesures qui apporteraient certains des avantages de cette approche. La principale serait l'alignement de toutes les grandes écoles et du système de classes préparatoires sur la norme LMD (Licence-Master) de plus en plus reconnue au niveau international. Il n'y aurait pas de raison pour que les universités ne proposent pas de cursus menant aux grandes écoles, qui pourraient sélectionner une plus grande partie de leurs effectifs en fonction des diplômes universitaires, au lieu de s'appuyer exclusivement sur leurs propres examens d'admission. Par ailleurs, il est déjà fréquent que les étudiants des classes préparatoires s'inscrivent à l'université en parallèle, sans assister aux cours, ou se présentent aux examens en tant que candidats externes pour obtenir un diplôme universitaire.

Si une hiérarchie de diplômes plus normalisée était mise en place³⁴, ce qui nécessiterait peut-être de recourir à un système de concertation académique au niveau national pour s'assurer que les établissements utilisent des normes comparables, les universités et les grandes écoles pourraient aussi être en concurrence pour proposer des préparations à nombre d'entre eux. Si la structure et le contenu de l'enseignement dans les différents établissements étaient plus comparables, il serait plus aisé de rationaliser le financement. Les aides individuelles substantielles allouées aux étudiants dans certains des établissements actuellement très sélectifs seraient plus faciles à redistribuer si d'autres établissements étaient en lice pour proposer des diplômes similaires. Toutefois, comme il a été souligné lors de l'examen de la possibilité du choix parental de l'établissement secondaire, il faudrait au préalable accorder plus de flexibilité et d'autonomie aux universités dans leur fonctionnement. Les travaux récents de l'OCDE sur les déterminants de l'investissement dans l'enseignement supérieur montrent que, en dépit du taux globalement satisfaisant de rendement de l'enseignement supérieur évoqué plus haut, le système français a un score extrêmement bas en ce qui concerne la flexibilité globale des apports (seules la Grèce, l'Allemagne et la Belgique francophone ont des scores inférieurs en ce qui concerne la flexibilité). Le manque relatif de liberté pour sélectionner les étudiants ou le personnel joue un rôle important à cet égard. Un rapport de la Cour des comptes a déjà préconisé de donner aux universités plus d'autonomie et de flexibilité (Cour des comptes, 2003).

Aides directes aux étudiants

Bien que les droits de scolarité soient généralement faibles, les aides directes accordées sous la forme de bourses ou de prêts aux étudiants sont rares. Beaucoup

d'étudiants vivent chez leurs parents et les étudiants des universités publiques proviennent pour la plupart de la zone de recrutement géographique de ces dernières. Compte tenu de ce facteur, des réductions de l'impôt sur le revenu pour enfant à charge sont accordées aux parents dont les enfants font des études à temps plein, disposition qui a un caractère très régressif car ceux à qui elle profite le plus sont des parents aux revenus élevés dont les enfants obtiendront, en moyenne, les aides les plus importantes et retireront le plus d'avantages de leurs études, quoi qu'il en soit. Il existe des aides liées au niveau de ressources, ainsi que d'autres accordées sur la base de critères académiques, mais elles ne se sont pas très répandues; il y a aussi des aides au logement. Les étudiants peuvent parfois également obtenir des prêts dont le remboursement est différé, mais l'offre est parcellaire et les demandes sont peu nombreuses. Si la réforme du financement des universités devait comporter des hausses substantielles des droits de scolarité destinées à améliorer la qualité des universités publiques, il serait nécessaire d'asseoir les deux systèmes sur des bases plus saines pour éviter que la réforme n'ait un impact négatif sur la participation des étudiants issus de familles à faible revenu³⁵.

Conclusions et recommandations

La législation française confie au système éducatif un certain nombre de missions de nature économique : créer un capital humain, préparer les jeunes au marché du travail, réduire les inégalités. Il n'est pas simple d'évaluer la mesure dans laquelle elle y parvient, étant donné que les résultats correspondants, comme la productivité et le taux de croissance, le chômage et les salaires, ainsi que leur distribution, dépendent également d'un grand nombre d'autres politiques.

Le taux élevé de chômage des jeunes résulte peut-être de leur mauvaise préparation au marché du travail, mais il est dû aussi au salaire minimum trop élevé et à la législation de protection de l'emploi. Il se peut en outre qu'il tienne à la réticence des jeunes à prendre un emploi subalterne de peur d'être piégé au bas de l'échelle sur le plan professionnel. Ce dernier facteur est peut-être lié à son tour à l'importance excessive que les employeurs accordent aux diplômes officiels, tant dans leurs décisions de recrutement que dans celles concernant la progression des carrières, au détriment des mesures des performances et des résultats obtenus dans l'emploi; le déroulement des carrières des enseignants eux-mêmes en témoigne, par exemple. Bien que la hausse de la productivité globale en France ait été modeste, le niveau de la productivité horaire est relativement élevé, ce qui donne à penser que la création de capital humain est importante, même si la répartition de celui-ci est inégale et que sa production et son utilisation pourraient être plus efficaces.

En ce qui concerne les inégalités, il est très difficile de dire dans quelle mesure le système parvient à les réduire. Certains aspects du système éducatif – la carte scolaire et une affectation des enseignants centralisée, par exemple – sont manifestement conçus pour tenter d'imposer l'égalité de traitement. Les travaux que nous avons cités suggèrent que la France, du moins comparée à un petit nombre d'autres pays, ne fait pas beaucoup mieux que les autres pays pour limiter la transmission des inégalités. D'autres facteurs – le fait que l'on tolère l'existence de lycées d'élite, les ressources consacrées aux classes préparatoires, l'importance attachée au classement des étudiants dans des établissements où seule une infime proportion d'étudiants peut être admise – projettent l'image d'un système dont la motivation est de repérer, puis de privilégier la minorité qui réussit.

Ces difficultés d'évaluation et l'antagonisme latent entre les objectifs incitent à privilégier les réformes qui sont destinées à mieux faire coïncider les incitations avec les performances et les résultats souhaités dans les recommandations d'action figurant ci-dessous. Nombre de ces recommandations figurent déjà dans des rapports nationaux, comme ceux de la Cour des comptes, et les audits de certaines composantes du système éducatif.

Encadré 3.2. **Recommandations concernant l'éducation**

Enseignement secondaire

Introduire des mesures des performances de l'enseignement secondaire basées sur la véritable « valeur ajoutée », tant dans le premier cycle que dans le deuxième cycle du secondaire. Ces mesures devraient servir à établir des critères de performance des établissements scolaires, auxquels les chefs d'établissement et l'inspection de l'enseignement se référeraient explicitement.

Les chefs d'établissement devraient se voir confier la responsabilité directe de préserver et d'améliorer les performances compte tenu de ces critères, une large autonomie leur étant accordée pour recruter le personnel enseignant et les autres personnels. Si l'autonomie et la responsabilité individuelles des établissements ne sont pas accrues, il faut fournir aux autorités éducatives compétentes au niveau local, régional ou national des incitations et des moyens pour agir promptement dans les établissements qui ont de mauvais résultats.

Modifier le système d'avancement, qui rétribue les enseignants plus expérimentés en leur versant le même salaire quel que soit le lieu où ils choisissent d'enseigner. Offrir aux enseignants expérimentés des incitations plus importantes pour qu'ils restent ou s'installent dans les secteurs où l'on a besoin de leur expérience, mais en modulant leur salaire ou leur charge d'enseignement en fonction de l'emploi considéré, non en leur accordant des échelons pour leur avancement.

Les ressources supplémentaires allouées aux zones ayant des besoins particuliers devraient, dans la mesure du possible, être réparties en fonction de critères communs prenant en compte les besoins pertinents, essentiellement établissement par établissement plutôt qu'en fonction de zones géographiques. La structure ZEP des zones d'éducation prioritaire pourrait être maintenue aux fins de coordination et d'échange d'informations.

Préciser les règles applicables à la carte scolaire et les appliquer partout. Si le choix parental n'est pas la règle car il engendre des inégalités, les parents bien renseignés ne devraient pas avoir la possibilité de l'exercer. Si, en revanche, il doit être institué, la démarche devrait être claire et accessible à tous; d'autres réformes profondes visant à garantir la flexibilité de l'offre, l'octroi de crédits budgétaires appropriés et l'autonomie des établissements seraient nécessaires.

Enseignement supérieur

Instituer une orientation plus rigoureuse en vue de l'entrée à l'université au début de la dernière année de lycée et faire en sorte que l'offre de formation permette aux jeunes d'aller là où ils ont le plus de chance de réussir. À plus long terme, les bacheliers ne devraient pas avoir le droit de s'inscrire gratuitement à l'université pour étudier la discipline de leur choix, quelle qu'elle soit, si l'université considère que la probabilité qu'ils échouent la première année est très grande. Développer les modèles des IUT et des STS qui donnent de bons résultats, y compris l'accent mis sur les liens avec les employeurs à condition qu'ils respectent leur mission d'origine.

Encadré 3.2. **Recommandations concernant l'éducation** (suite)

Afin de pouvoir accorder des financements plus importants à l'enseignement supérieur et améliorer la répartition des ressources, augmenter les droits de scolarité, en fonction du coût des prestations fournies. Mettre en place à l'échelle nationale un système de financement à remboursement contingent à destination des étudiants, avec un remboursement par prélèvements fiscaux sur les revenus à venir. Un système de bourses liées au niveau de ressources pourrait compléter le système de prêts. Les aides, 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.

Réfléchir aux raisons justifiant les règles distinctes s'appliquant aux grandes écoles. Ces dernières devraient aussi délivrer des diplômes s'inscrivant dans le cadre de Bologne, qui dans bien des cas pourraient également être proposés par les universités. Les grandes écoles devraient alors recruter leurs candidats aussi bien parmi les titulaires de diplômes de premier cycle universitaire que dans les classes préparatoires.

Le management des établissements d'éducation supérieure devraient bénéficier d'une autonomie (comme le recommande la Cour des comptes), tant dans la gestion des ressources financières que dans celle du personnel et dans le recrutement, afin d'élargir l'éventail des formations qu'elles proposent et d'être tenu responsable des résultats.

Formation des enseignants

Dans la formation des enseignants, il faudrait insister davantage sur les compétences nécessaires en classe, en particulier celles requises pour prendre en charge des classes hétérogènes. À côté des enseignants sélectionnés pour leur connaissance approfondie d'une seule discipline, certains enseignants pourraient être sélectionnés et formés pour enseigner plus d'une discipline afin d'introduire plus de flexibilité dans l'affectation des enseignants.

Recherche en éducation

Continuer à enrichir le large corpus de dossiers d'information et d'études déjà fourni par le ministère de l'Éducation. Les indicateurs et les analyses devraient porter sur tout l'éventail des établissements d'enseignement, et non uniquement sur ceux qui relèvent du ministère de l'Éducation. Encourager les chercheurs indépendants à utiliser ces bases de données. Poursuivre et développer la participation de la France aux exercices de collecte de données et à l'analyse au niveau international, en vue des comparaisons de l'OCDE et d'autres comparaisons internationales.

Notes

1. En anglais, *higher education* et *tertiary education* sont synonymes; en français, on parle d'enseignement supérieur, mais pas d'enseignement tertiaire.
2. En fait, il est assez difficile d'exploiter les données officielles sur les niveaux de qualification obtenus par une cohorte donnée de jeunes, malgré la facilité d'utilisation du site Web du ministère de l'Éducation qui fournit un certain nombre de tableaux statistiques
3. Il est malaisé de comparer ces chiffres avec ceux concernant les enfants qui quittent l'école sans aucune qualification car les données extraites des enquêtes sur la population active se rapportent au deuxième cycle de l'enseignement secondaire – or il est possible d'obtenir certains diplômes avant le terme du deuxième cycle du secondaire; par ailleurs, la définition des études menées à terme peut ne pas être la même. Les immigrants qui ont fait toutes leurs études avant leur arrivée en France sont également comptabilisés dans les données sur la population active.
4. Le pourcentage d'élèves fréquentant des établissements privés est un peu plus élevé que ce pourcentage moyen dans le deuxième cycle du secondaire et légèrement inférieur dans l'éducation élémentaire.

5. Il arrive que certaines matières facultatives normalement difficiles pour la plupart des enfants – souvent des langues étrangères peu courantes – soient proposées par des établissements qui se singularisent ainsi; les parents prétendent que leur enfant veut apprendre cette matière, qui n'est proposée que par un établissement auquel ils n'auraient pas normalement accès, et de ce fait les écarts d'aptitudes entre les élèves et d'origine sociale entre les parents sont supérieurs à la moyenne. Dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, les élèves sont également poussés à choisir le bac « S » à dominante scientifique parce qu'il exige un niveau plus élevé en mathématiques, même si pour ses futures études l'élève n'a pas besoin de faire beaucoup de mathématiques, l'opinion qui a cours étant qu'être capable de faire des maths à un niveau élevé est le signe de plus grandes aptitudes en général.
6. Les élèves admis dans ces établissements peuvent avoir été recommandés par leurs enseignants dans le premier cycle du secondaire. Les prix de l'immobilier tendent également à être élevés à proximité de ces établissements et l'on raconte que certains parents achètent ou louent de très petits appartements simplement pour disposer d'une adresse dans le secteur scolaire de l'établissement convoité. La demande de places dans les établissements privés semble également avoir augmenté, bien que les capacités n'aient pas suivi, car les parents cherchent à éviter certaines écoles publiques jugées médiocres.
7. Les taux de chômage de jeunes titulaires d'un bac professionnel qui quittent l'université sans avoir obtenu d'autres diplômes semble plus élevés que ceux des jeunes qui entrent directement sur le marché du travail après avoir obtenu le bac.
8. Des précisions sont fournies plus loin dans ce chapitre. Dans cette section, l'expression « grandes écoles » est utilisée au sens large afin d'y inclure un grand nombre des écoles d'ingénieur et d'écoles de commerce, qui demandent une préparation en classes préparatoires mais qui ne sont pas techniquement parlant des grandes écoles. Il existe un autre groupe d'établissements pour lesquels la description et l'analyse contenues dans cette section sont moins pertinentes, notamment les établissements de formation très spécialisée, en médecine et en droit par exemple.
9. Pour les 10 % d'enseignants qui ont obtenu l'agrégation, l'affectation est décidée au niveau national. Le système éducatif définit 30 régions, appelées académies. Pour la plupart elles correspondent aux régions politiques, bien que certaines régions contiennent plus d'une académie.
10. Le classement de l'Université Jiao Tong de Shanghai recourt à des indicateurs quantitatifs, comme le nombre de citations et le nombre de lauréats du prix Nobel, mais il est difficile à moduler correctement pour prendre en compte la taille de l'établissement. Parmi les autres palmarès, on peut citer celui publié par le Times Higher Education Supplement au Royaume-Uni, sorte d'évaluation collégiale où les établissements sont classés en fonction de l'opinion subjective de chercheurs universitaires. L'établissement français le mieux classé, l'École normale supérieure, occupe le 18^e rang. Cette dernière et l'École polytechnique (37^e rang) doivent en grande partie leur classement à leurs taux d'encadrement élevé, indicateur lié à l'enseignement mais qui, malheureusement, est une mesure des moyens investis et non des produits.
11. Caille et Rosenwald (2005) utilisent des données provenant des tests d'évaluation des compétences auxquels ont été soumis tous les enfants au cours de leur premier trimestre à l'école élémentaire et (normalement) cinq ans plus tard au cours du premier trimestre suivant leur entrée dans le premier cycle du secondaire, ainsi que des données concernant la profession des parents, l'âge et le sexe de l'enfant et la situation de sa famille (famille monoparentale ou biparentale, famille d'immigrants ou mixte). Parmi les résultats attendus, citons l'importance du niveau d'instruction des parents (en particulier de la mère) pour la réussite à tous les niveaux et le statut d'immigrant. L'analyse de régression permet également de mettre clairement en évidence l'impact de la date de naissance au cours de l'année.
12. Par exemple, l'amélioration des performances en mathématiques liée au fait d'avoir une mère pourvue d'un diplôme d'études supérieures au lieu d'une mère non diplômée est comparable à l'amélioration des performances imputable au fait de se situer près de deux déciles plus haut dans la distribution des performances à l'entrée à l'école élémentaire. Voir Caille et Rosenwald (2005, tableau 5, pages 222-23).
13. Par conséquent, l'entrée à la maternelle à l'âge de deux ans au lieu de trois ans, qui conditionne les performances à l'entrée à l'école élémentaire, est associée à une baisse des performances lors de l'entrée dans le premier cycle du secondaire équivalant à un peu plus d'un dixième de l'impact d'une régression d'un décile dans la distribution des performances à l'entrée à l'école élémentaire. Ce résultat ne signifie pas que l'entrée précoce à la maternelle a des effets contraires au but recherché pour les enfants lorsqu'ils atteignent l'âge d'entrer dans le secondaire, mais que

l'impact se fait intégralement sentir dans leurs performances à l'entrée à l'école élémentaire et qu'il peut en partie « s'évaporer » par la suite.

14. Voir, par exemple, ministère de l'Éducation (2006b), bien que cette note s'adresse principalement aux enseignants du primaire.
15. Par exemple, le fait que des redoublants de 16 ans ont de plus mauvais résultats que l'élève moyen de 15 ans démontre au moins en partie que ce sont les enfants les moins capables qui sont sélectionnés pour redoubler sans prouver intrinsèquement que le redoublement a des effets contraires au but recherché. Il faut prendre en compte ce biais de sélection. Les études qui le font démontrent néanmoins que le redoublement a des effets contraires au but recherché; voir Cosneffroy et Rocher (2004) pour une analyse plus poussée et des références.
16. Cette pratique est suffisamment courante pour que les statistiques s'y rapportant soient fréquemment utilisées dans l'analyse des facteurs qui influent sur les résultats scolaires, en l'absence de mesures nationales normalisées des performances scolaires après l'âge de 11 ans. Un certain classement est possible étant donné qu'une minorité significative d'enfants redoublent plus d'une fois et qu'un certain nombre d'enfants « sautent » également une année, de sorte qu'au cours de n'importe quelle année scolaire on dénombre un nombre significatif d'enfants qui ont un an de moins ou deux ans de plus que ceux ayant l'âge « normal » pour la classe considérée.
17. Une question qui n'est pas abordée dans les études consacrées au redoublement est celle de savoir si le fait que les élèves compétents soient freinés est profitable aux élèves faibles, puisque le niveau d'aptitude dans les classes est beaucoup plus homogène qu'il ne l'est dans les pays où il n'y a peu de redoublements ou pas du tout (Cosnesfroy et Rocher, 2004, mettent en évidence cette plus grande homogénéité dans une comparaison entre la France et l'Angleterre, par exemple). Si cela était vraiment profitable, le problème pour les responsables des politiques reviendrait à choisir entre des performances moyennes ou des écarts par rapport à la moyenne. Les observations disponibles suggèrent qu'il n'en est pas ainsi; les pays où les enseignants veillent davantage à ce que tous les enfants atteignent le niveau requis chaque année semblent obtenir à la fois des écarts moindres dans les scores de l'étude PISA et des scores moyens aussi élevés ou plus élevés qu'en France. Cela n'exclut pas la possibilité, cependant, d'avoir à opérer un tel choix pour certains groupes d'élèves.
18. Pour donner une idée approximative du coût potentiel, on peut rappeler qu'en moyenne un tiers des élèves sont en retard d'un an lorsqu'ils atteignent l'âge de 15 ans, retard accumulé sur une période d'approximativement neuf ans; il s'ensuit que le nombre d'élèves chaque année est supérieur de près de 4 % (un neuvième de un tiers) à ce qu'il serait si les redoublements étaient réduits au minimum.
19. Les pays scandinaves se distinguent généralement par leurs bons résultats à cet égard.
20. Voir Bénabou et autres (2004 et 2006) et Moisan et Simon (1997). Ces derniers ont étudié les caractéristiques qui distinguent les ZEP qui obtiennent les meilleurs résultats de celles qui réussissent moins bien au lieu de procéder à une évaluation de l'ensemble du programme.
21. Cela leur permet d'avoir des classes d'une taille inférieure à la moyenne, mais pas dans une mesure considérable – en 2003-04 la taille moyenne effective des classes dans les établissements situés en ZEP ou en REP (écoles élémentaires et établissements du premier cycle du secondaire confondus) était de 21.3 élèves contre 23.2 dans les autres établissements; voir ministère de l'Éducation (2004).
22. C'est d'ailleurs le principal point sur lequel ont porté les changements introduits en 1998-99, dans une large mesure conformément aux suggestions de Moisan et Simon (1997).
23. Si les effets des ressources étaient linéaires, une concentration d'une quantité donnée de ressources sur une zone plus restreinte n'aurait pas d'incidence sur les résultats moyens.
24. Bressoux et autres (2005), outre qu'ils montrent que la taille des classes comme la formation des enseignants ont un impact significatif sur les performances scolaires, démontrent que les enseignants plus expérimentés sont généralement affectés dans de bons établissements – ou du moins dans ceux où le niveau d'aptitude des classes est nettement plus élevé que dans ceux où sont affectés les débutants et qui comptent moins de redoublants.
25. L'indicateur utilisé associe le niveau moyen des résultats obtenus par le pays dans le cadre du PISA et les écarts par rapport à ce niveau, pour tenir compte du fait que les sociétés attachent de la valeur à l'équité ainsi qu'au niveau de performance moyenne. Voir CPE/WP1(2006)15.

26. La mesure utilisée associe le nombre d'enseignants par élève et la situation socio-économique moyenne des parents. Il s'agit naturellement d'une notion différente de celle de dépense publique d'éducation. Voir Sutherland et al. (2007).
27. Une grande partie de ces données peut être consultée librement sur le site Web du ministère à l'adresse suivante : www.education.gouv.fr. Collecter des données coûte cher, naturellement, et certaines catégories de données provenant d'un grand nombre d'écoles élémentaires n'ont pas été disponibles pendant plusieurs années car les chefs des établissements ont refusé de les recueillir, pour protester contre la charge croissante que la collecte de telles données et d'autres tâches administratives représente.
28. Dans ces dernières et dans les écoles d'ingénieur sélectives, le montant des droits de scolarité peut atteindre 6 000 euros par an.
29. On entend souvent dire que tous les ministres de l'éducation qui l'ont proposé ont finalement dû démissionner.
30. Cette opinion est à nuancer cependant. Si seulement 15 % des étudiants ayant un bac professionnel qui s'inscrivent dans une université publique obtiennent le diplôme sanctionnant les deux premières années d'études (DEUG) (qui chaque année est obtenu par plusieurs milliers d'étudiants qui ont mis cinq ans pour le décrocher, étant donné que les redoublements répétés sont possibles), 51 % d'étudiants de ce groupe parviennent au terme du programme des IUT et les quatre cinquièmes d'entre eux réalisent le cycle en deux ans. (Données se rapportant à 2003. Source : ministère de l'Éducation, 2005a.) Par contre, moins d'un tiers de l'ensemble des étudiants des IUT ont le bac professionnel; les deux tiers ont le bac général.
31. L'université Paris Dauphine (Paris IX) offre un exemple assez inhabituel de ce genre de pression. Paris Dauphine, qui est l'un des établissements les plus réputés dans le domaine de l'économie, a mis en place un système de sélection à l'entrée qui, strictement parlant, était illégal mais toléré. En 2004, elle a obtenu une réforme de ses statuts qui l'a transformée en grande école et ce n'est donc plus une université publique. Un petit nombre d'autres universités utilisent aussi des procédures de sélection de facto qui sont plus ou moins tolérées.
32. On pourrait faire valoir que cette approche est économiquement rationnelle, car elle a l'avantage de permettre aux étudiants à la maturité tardive qui autrement auraient été évincés d'acquiescer une instruction universitaire. Globalement, cela semble peu vraisemblable.
33. La liste des grandes écoles et des grands établissements publiée par le ministère de l'Éducation compte une quarantaine d'établissements (contre 80 universités environ) parmi lesquels figurent, par exemple, l'Observatoire de Paris et le Muséum national d'Histoire naturelle; n'y figurent pas cependant l'École polytechnique ou l'École nationale d'administration, qui sont généralement considérées comme l'élite des établissements d'élite. Dans ce chapitre nous utilisons cette expression pour désigner les établissements d'enseignement où les étudiants sont admis (en majorité) à l'issue des classes préparatoires ou en suivant d'autres voies de sélection qui exigent plusieurs années d'études après le baccalauréat.
34. En fait, les diplômes de l'enseignement supérieur sont multiples et variés, leur nombre étant beaucoup plus grand que le schéma figurant dans le tableau 3.2 ne le laisse supposer. Dans les descriptions d'emploi, par exemple, s'agissant des titres exigés il est souvent fait référence au nombre d'années d'études après le bac plutôt qu'à un diplôme déterminé.
35. On peut faire valoir, dans une perspective axée sur le marché, que puisque l'étudiant est le principal bénéficiaire de l'enseignement supérieur, les établissements d'enseignement devraient exiger la totalité des droits de scolarité et que la seule intervention nécessaire de la part des pouvoirs publics pourrait prendre la forme d'une garantie des prêts si les étudiants ou les marchés financiers ont une très grande aversion pour le risque. Lier le remboursement des prêts au niveau de rémunération ultérieur serait également un élément de partage des risques. Il serait peut-être inutile d'accorder des aides liées au niveau de ressources, même en cas d'inégalités. La question de savoir comment l'enseignement supérieur engendre des externalités sociales suscite des interrogations : la société a-t-elle intérêt à ce que la population ait un niveau d'instruction plus élevé que les individus ne le souhaiteraient même s'ils sont protégés contre certains risques? Dans l'affirmative, des aides liées au niveau de ressources constitueraient un outil utile pour les responsables des politiques. Dans le contexte français, même si ces externalités n'existaient pas (mais la plupart des décideurs français politiques sont probablement convaincus, implicitement, qu'elles existent), on voit mal comment l'on pourrait passer directement de la structure actuelle à un système de marché dans lequel les étudiants recevraient des prêts; un vaste dispositif d'aides liées au niveau de ressources serait nécessaire, du moins pour une période de transition (relativement longue).

Bibliographie

- Armand, A. et B. Gille (2006), « La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves », Rapport au ministre de l'Éducation, n° 2006-076, octobre.
- Bénabou, R., F. Kramarz et C. Prost (2004), « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats? » *Économie et Statistique*, n° 380.
- Bénabou, R., F. Kramarz et C. Prost (2006), « Zones d'éducation prioritaire : beaucoup de bruit pour rien? », Document de travail CREST, mai.
- Bressoux, P., F. Kramarz et C. Prost (2005), « Teachers' Training, Class Size and Students' Outcomes: Evidence from Third Grade Classes in France », Document de travail CREST, décembre.
- Caille, J.-P. et L.-A. Vallet (1995), « Les carrières scolaires au collège des élèves étrangers ou issus de l'immigration », *Éducation et Formations*, n° 40, 5-14.
- Caille, J.-P. et F. Rosenwald (2005), « Les inégalités de réussite à l'école élémentaire : construction et évolution », dans *France : portrait social*, INSEE, Paris.
- Chapman, B. et D. Greenaway (2006), « Learning to Live with Loans? International Policy Transfer and the Funding of Higher Education », *The World Economy*, vol. 29, n° 8.
- Cosnefroy, O. et T. Rocher (2004), « Le redoublement au cours de la scolarité obligatoire : nouvelles analyses, mêmes constats », *Éducation et formations*, n° 70, décembre.
- Cour des comptes (2003), *La gestion du système éducatif*.
- Gary-Bobo, R., A. Prieto et N. Picard (2006), « Birth-Order and Sibship Sex-Composition Effects in the Study of Education and Earnings », document interne.
- Gibbons, S., S. Machin et O. Silva (2006), « Choice, Competition and Pupil Achievement », *IZA Discussion Paper* no. 2214, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Heckman, J. (2000), « Policies to Foster Human Capital », *Research in Economics*, vol. 54, pp. 3-56.
- Hoxby, C. (2006), « School Choice: the three essential elements and several policy options », *New Zealand Education Forum*, Wellington, août.
- Jarousse, J.-P., A. Mingat et M. Richard (1992), « La scolarisation maternelle à 2 ans : effets pédagogiques et sociaux », *Éducation et formations*, n° 31, ministère de l'Éducation nationale.
- Jeanthieau, J.-P. et F. Murat (1998), « Observation à l'entrée au CP des élèves du panel 1997 », *Note d'information* n° 98.40, ministère de l'Éducation nationale, de la recherche et de la technologie.
- Ministère de l'Éducation (ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche) (2004), *L'évolution du système éducatif de la France*, rapport du ministère de l'Éducation pour l'UNESCO, 2004.
- Ministère de l'Éducation (ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche) (2005), *L'état de l'École*.
- Ministère de l'Éducation (ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche) (2006a), *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*.
- Ministère de l'Éducation (ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche) (2006b), *Note d'information* n° 06-17, mai.
- Moisan, C. et J. Simon (1997), « Les déterminants de la réussite scolaire en ZEP », Institut national de la recherche pédagogique.
- OCDE (2004), *La politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en France*, Direction de l'Éducation.
- OCDE (2005), *Le rôle crucial des enseignants : Attirer, former et retenir des enseignants de qualité*.
- Piketty, T. et M. Valdenaire (2006), « L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français : Estimation à partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995 », *Les dossiers de l'éducation nationale*, à paraître.
- Sutherland, D., C. Nicq, R. Price et I. Joumard (2007), « Performance indicators for public spending efficiency in primary and secondary education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 546.
- Thélot, C. et L.-A. Vallet (2000), « La réduction des inégalités sociales devant l'école depuis le début du siècle », *Économie et Statistique*, n° 334.

Chapitre 4

Faire face au vieillissement démographique

Les réformes des retraites ont réduit le coût futur du vieillissement pour les finances publiques. Ce coût devrait toutefois encore augmenter et le financement de la santé pourrait également poser un problème d'une ampleur similaire, mais avec plus d'incertitude. Si les réformes sont efficaces, elles permettront d'interrompre et d'inverser la tendance à une retraite de plus en plus précoce, mais le faible niveau d'emploi au-delà de 55 ans, qui tient essentiellement aux politiques erronées du passé, reste très problématique. Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a contribué à créer un certain consensus sur la nature des enjeux; le nouveau gouvernement, qui devra poursuivre les réformes, pourra s'appuyer à cet effet sur le rapport du COR.

Comme dans un grand nombre de pays, les autorités françaises ont réagi de manière assez lente et fragmentaire aux problèmes liés à l'évolution de la pyramide des âges. Dès la fin des années 80, il apparaissait clairement que la hausse prévisible du taux de dépendance se traduirait par une forte augmentation de la part des dépenses publiques à consacrer aux retraites (Hagemann et Nicoletti, 1989). Les faibles taux d'activité des quinquagénaires et sexagénaires étaient déjà manifestes dans beaucoup de pays, en particulier en France (Hagemann et Nicoletti, 1989, tableau 9).

Une première réponse a été la réforme des retraites de 1993, qui a profondément modifié le régime de base, mais entre 1993 et 2003, ni la structure ni les paramètres des autres régimes n'ont été modifiés. La réforme de 1993 n'avait pas touché les retraites des agents du secteur public et les régimes spéciaux couvrant plusieurs secteurs ou entreprises. De plus, on croyait souvent, à tort, qu'il était possible de créer des emplois pour les jeunes en incitant les travailleurs âgés à prendre une retraite précoce, ce qui a conduit à une multiplication des dispositifs de préretraite, souvent subventionnés par l'État directement ou indirectement. Dès la fin des années 80, les politiques publiques de préretraites ont été modérées, mais n'ont été démantelées que par la réforme de 2003. Aujourd'hui, il n'existe plus de subventions directes en faveur de la préretraite, mais le résultat est que certaines politiques et attitudes découragent toujours, en fait, l'activité des travailleurs âgés. La création du Conseil d'orientation des retraites (COR) a contribué à ce changement d'approche et a préparé le terrain pour la réforme de 2003.

Une loi de 2003 étend progressivement la réforme de 1993 aux salariés du secteur public, mais elle a laissé intacts les régimes spéciaux, qui sont exceptionnellement favorables. Elle a renforcé en outre le rôle du Conseil d'orientation des retraites (COR), instance consultative créée en 2000. Le COR, qui rassemble les partenaires sociaux, des parlementaires, des experts et des représentants de l'État, semble être parvenu à dégager un large consensus sur la nature et l'ampleur des problèmes auxquels le système de retraite se trouve confronté, même si cela ne garantit pas un accord sur les solutions à adopter. La loi de 2003 a confié au COR la mission de suivre la mise en œuvre de plusieurs éléments de la réforme de 2003. Elle prévoit également un examen périodique des paramètres du système de retraite, le COR devant dans ce contexte formuler des recommandations au gouvernement. Le premier rapport à ce sujet a été publié en janvier 2007 et le nouveau gouvernement devra y réagir en proposant de nouvelles mesures lors du premier examen périodique, qui aura lieu en 2008.

On présentera brièvement, tout d'abord, le contexte démographique du vieillissement en France; puis on analysera les problèmes sous l'angle du marché du travail et des finances publiques, avant de formuler une série de recommandations, résumées dans l'encadré 4.3. Il faudrait poursuivre le mouvement général d'alignement des régimes obligatoires de retraite sur les principes de neutralité actuarielle et mettre fin au traitement particulier dont bénéficient certaines catégories de travailleurs. Il faudrait définitivement abroger les mesures qui découragent directement ou indirectement l'emploi des

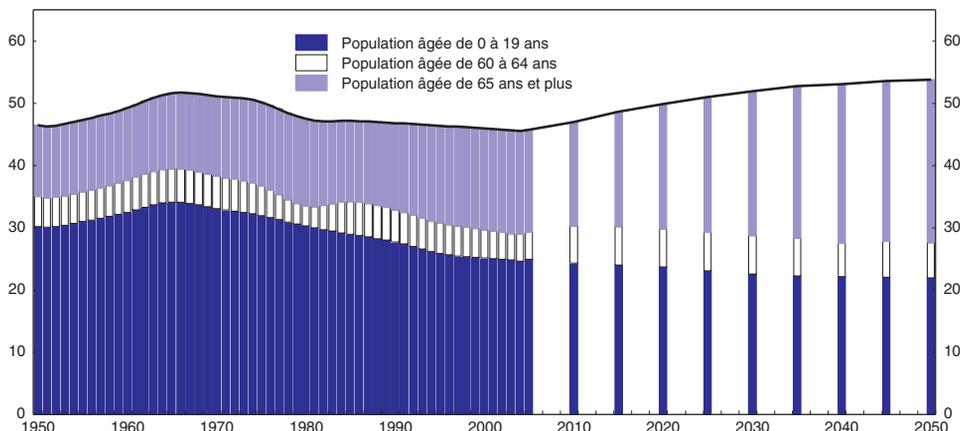
travailleurs âgés. Une action s'impose pour inciter les employeurs à ne plus sous-évaluer les seniors, comme ils le font manifestement aujourd'hui, et les représentants des travailleurs devront négocier des conditions de salaire et d'emploi plus flexibles prenant en compte les besoins et les aptitudes des salariés dont la retraite est proche. Il faudrait enfin mettre en place une politique cohérente de financement d'une prise en charge adaptée des personnes âgées.

La population vieillit, mais la fécondité s'est récemment redressée

Le taux de dépendance des personnes âgées devrait augmenter assez régulièrement jusqu'au milieu du siècle (graphique 4.1). On assiste à une reprise de la tendance qui prévalait durant la première moitié du siècle dernier, mais qu'était venue interrompre la forte natalité de l'après-guerre. La France n'est pas seule dans ce cas, puisque presque tous les pays peuvent s'attendre à une nette progression du ratio personnes âgées/population d'âge actif au cours des cinquante prochaines années (graphique 4.2), même si la dégradation attendue du taux de dépendance totale est moins prononcée que celle de l'ensemble de la zone euro. Les graphiques 4.1 et 4.2 mettent exagérément l'accent sur l'aspect « dépendance » pour l'avenir en prenant en compte les plus de 60 ans comme si l'individu moyen de plus de 60 ans devait être en 2050 aussi « dépendant » qu'il pouvait l'être au milieu du XX^e siècle. Ce n'est assurément pas le cas : l'allongement de l'espérance de vie au-delà de 60 ans est allé de pair avec une amélioration de l'état général de santé et de la forme physique (OCDE, 2006a), mais qui est loin de suffire pour empêcher une forte augmentation de la population dépendante. La baisse des taux de dépendance entre la fin des années 60 et 90 explique en partie les difficultés que les systèmes de retraite ont rencontrées dans la plupart des pays au cours de la décennie 90. Il a été en effet possible d'accroître la générosité des pensions et de réduire l'âge de la retraite dans les régimes de répartition sans que cela ait immédiatement un impact négatif sur les finances publiques.

Graphique 4.1. **Part de la population dépendante, 1950-2050**

En pourcentage de la population totale



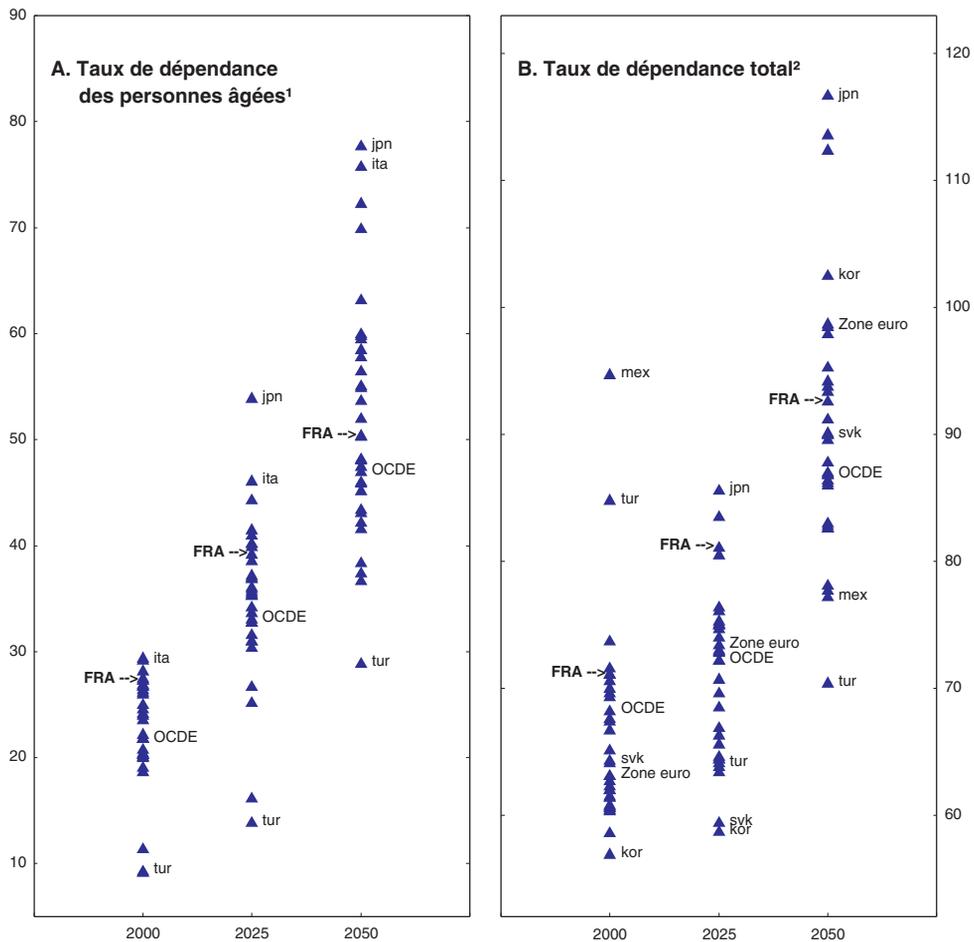
Source : Nation Unies; INSEE pour les projections (INSEE première n° 1089 – juillet 2006).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054484375453>

Les facteurs démographiques à l'origine du vieillissement de la France, et de la plupart des autres pays de l'OCDE, sont de trois ordres : les effets de l'avancée en âge de la génération du baby-boom, l'allongement ancien de l'espérance de vie et ce qui paraissait

Graphique 4.2. **Taux de dépendance démographique, 2000-50**

En pourcentage



1. Pourcentage de la population âgée de 65 ans et plus sur la population âgée de 20 à 64 ans.

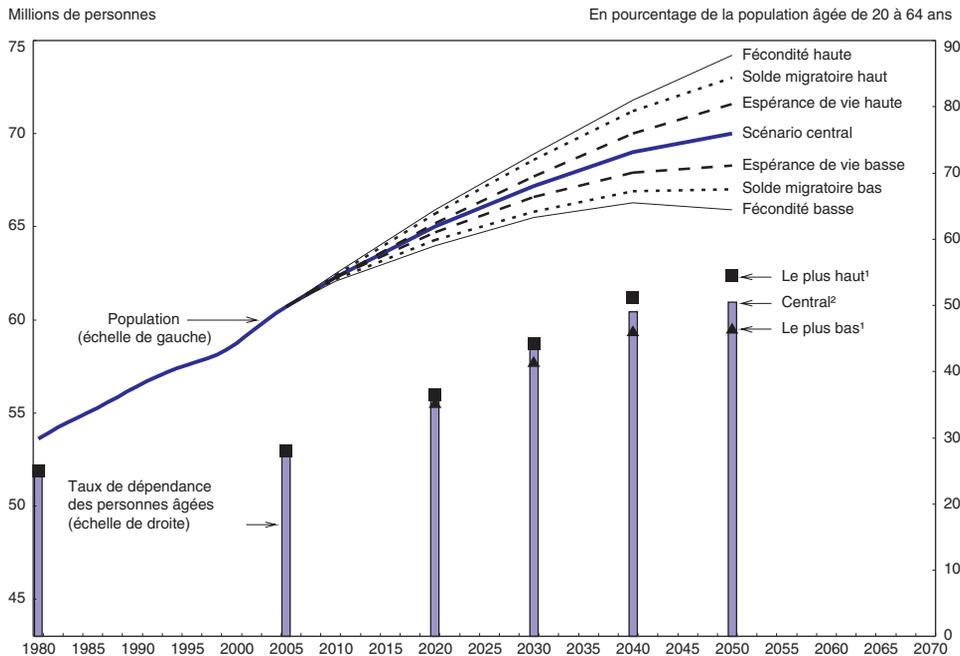
2. Pourcentage de la somme de la population âgée de moins de 20 ans et celle âgée de 65 ans et plus sur la population âgée de 20 à 64 ans.

Source : Nations Unies, Projections de la population mondiale 1950-2050 (rév. 2004); pour la France, INSEE première n° 1089, juillet 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054506763660>

être jusqu'à il y a peu une légère baisse du taux de fécondité. En France, le taux de fécondité (nombre moyen de naissances viables par femme) était tombé à environ 1.7 au milieu des années 90; à ce niveau, la population diminue à long terme à défaut d'une immigration régulière et importante. Jusqu'à une période récente, les prévisions démographiques n'envisageaient qu'une légère hausse du taux de fécondité dans le long terme; mais le taux de fécondité a augmenté ces cinq dernières années pour atteindre 2.0 en 2006, de sorte que les prévisions démographiques ont été sensiblement révisées à la hausse. De plus, les flux nets d'immigration depuis 2002 sont en moyenne de l'ordre du double du chiffre moyen à long terme sur lequel on tablait précédemment. Cela a sensiblement modifié les taux prévisionnels de dépendance, sans empêcher néanmoins leur nette progression (graphique 4.3).

Graphique 4.3. **L'incertitude des prévisions pour la population et pour les taux de dépendance**



1. Les taux de dépendance des personnes âgées « le plus haut » et « le plus bas » correspondent aux projections de haute et basse espérance de vie.
2. Le taux central de dépendance des personnes âgées correspond à la projection centrale de la population.

Source : INSEE première n° 1089, juillet 2006.

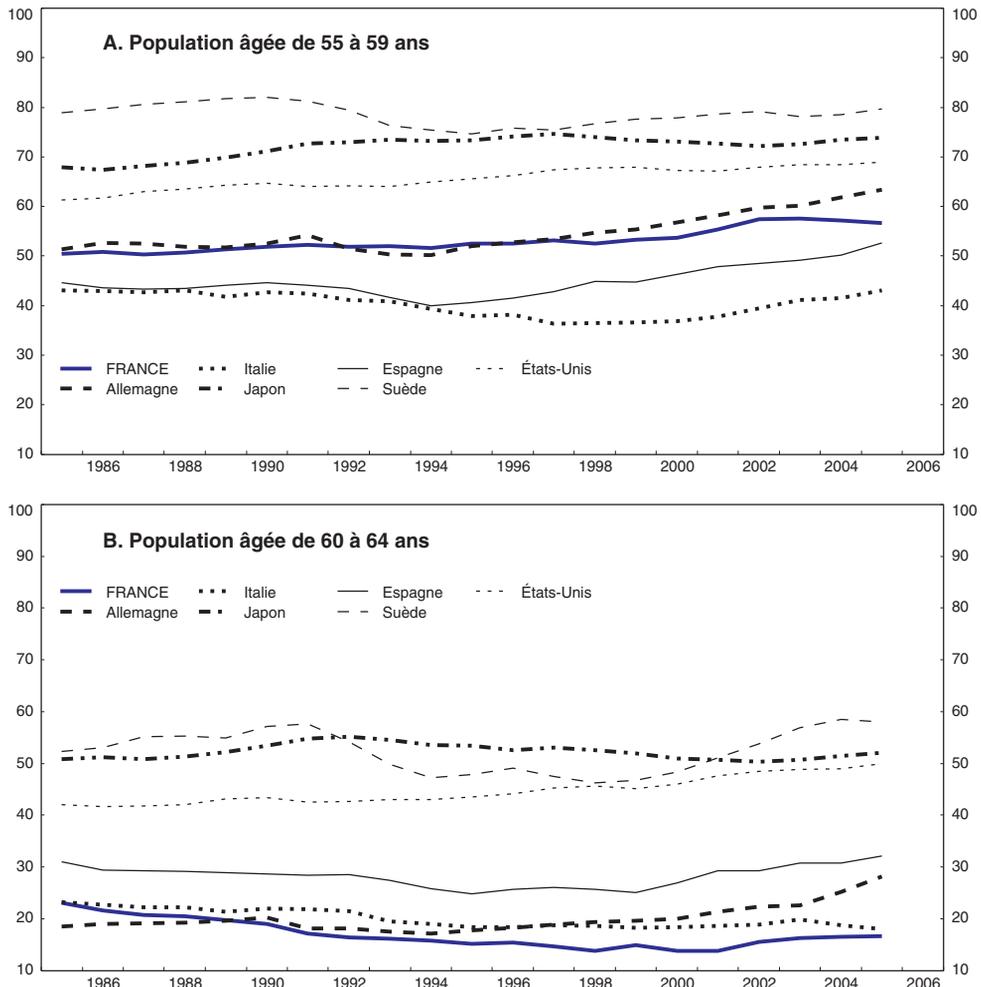
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054616780008>

Emploi

Puisque le taux de dépendance démographique devrait progresser constamment, il est d'autant plus important de faire en sorte que la population d'âge actif travaille effectivement, de façon à disposer de ressources suffisantes pour entretenir la population toujours plus nombreuse de personnes dépendantes. Jusqu'à présent, la situation en France de ce point de vue n'incite guère à l'optimisme. Le taux d'emploi des 55 à 59 ans et des 60 à 64 ans est bien plus faible que dans la plupart des autres pays et la suppression, ces dernières années, de la plupart des mesures officielles de préretraite n'a pas eu un impact manifeste (graphique 4.4). L'augmentation qui ressort du graphique 4.4 pour 2002/04 tient en partie à un effet de composition, car les générations du baby-boom approchant de l'âge de la retraite ont augmenté la part de la population la plus jeune – la plus active – des deux tranches d'âge considérées. Le reste de cette augmentation résulte essentiellement du travail des femmes, avec l'accroissement des taux d'activité féminins ces deux dernières décennies, et non d'une évolution des effets d'incitation (COR, 2007).

Les deux principaux facteurs qui semblent être à l'origine de ces comportements inchangés sont le régime d'indemnisation du chômage et un effet secondaire de la réforme des retraites de 2003. Les chômeurs de plus de 57 ans et 6 mois (et également, depuis 1999, de plus de 55 ans s'ils ont cotisé 40 ans pour la retraite) ne sont pas soumis à l'obligation de rechercher un emploi pour continuer de percevoir l'assurance chômage ou les aides qui peuvent leur être accordées dès lors qu'ils ne sont plus indemnisés. Ces chômeurs perçoivent l'assurance chômage ou les aides jusqu'à l'âge où ils ont droit à une pension de

Graphique 4.4. **Évolution des taux d'emploi**
En pourcentage de la population en âge de travailler



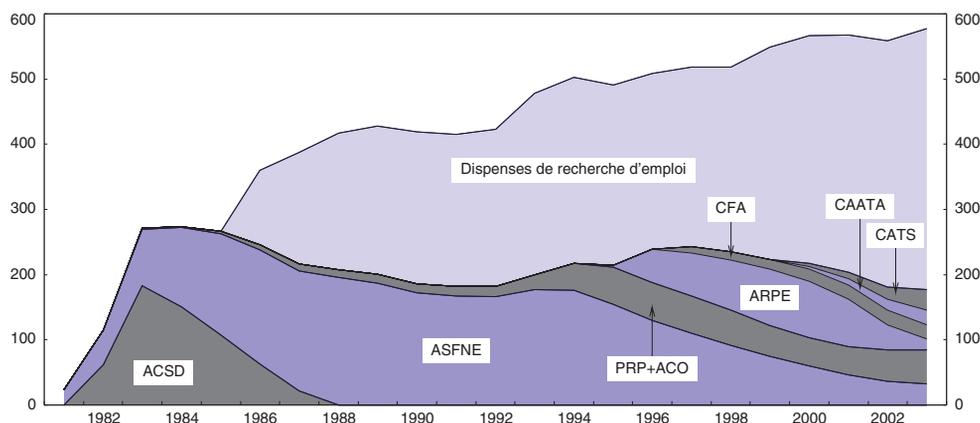
Source : OCDE, Statistiques de la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054617068867>

retraite à taux plein. Certes, on reconnaît ainsi, dans une certaine mesure, une réalité, à savoir qu'il est difficile de retrouver un emploi à cet âge, mais il est aussi de cette manière un peu plus facile d'accepter d'être licencié et cela ne modifie guère les mentalités quant à la nécessité d'accroître l'emploi des séniors au chômage. Le nombre de personnes bénéficiant de cette dérogation (qui ne sont pas décomptées dans les statistiques du chômage) dépasse aujourd'hui 400 000, contre 325 000 en 1999, moment où, précisément, les bénéficiaires des régimes de préretraite subventionnée, nombreux et variés, ont vu leurs effectifs diminuer (graphique 4.5). Le nombre de dispensés de recherche d'emploi parmi les plus de 57 ans a cependant ralenti ces dernières années, tandis que leur poids relatif au sein de la classe d'âge des 55-64 ans recule de 6.5 % en 2003 à 5.8 % en 2006. L'augmentation, dans le même temps, du nombre de personnes qui liquident leurs droits de pension avant l'âge de 60 ans après avoir cotisé pendant 42 ans pourrait expliquer une partie de ce reflux.

Graphique 4.5. Dispositifs de préretraite, 1981-2005

Nombre de personnes dans des dispositifs de préretraite publique ou dispensés de recherche d'emploi
Milliers de personnes



Note : ACSD : Allocation conventionnelle de solidarité démission; ASFNE : Allocation spéciale du fonds national de l'emploi; PRP : Préretraite progressive; ACO : Allocation complémentaire; ARPE : Allocation de remplacement pour l'emploi; CAATA : Cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante; CFA : Congés de fin d'activité; CATS : Cessation anticipée d'activité de certains travailleurs.

Source : Conseil d'analyse économique (2006), « Les seniors et l'emploi en France ».

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054620312506>

Cette possibilité de prendre la retraite immédiatement à taux plein, même avant 60 ans, lorsque quarante deux années ont été validées, résulte de la loi de 2003 portant réforme des retraites. Avant 2003, il fallait attendre 60 ans avant d'avoir droit à la retraite à taux plein. On s'attendait à ce que cette mesure se traduise par la retraite d'environ 330 000 personnes en flux cumulés entre 2003 et 2006 (dont la moitié en 2004). Les délais de montée en charge de ce phénomène de départs anticipés en retraite pour carrière longue ont conduit à des départs en retraite moins importants qu'attendus en 2004, mais sensiblement plus soutenus ensuite, de sorte qu'à ce jour, le nombre de départs cumulés est globalement proche des prévisions. La tendance d'environ 100 000 nouveaux bénéficiaires par an devrait se prolonger jusqu'en 2008; mais ce nombre devrait se réduire ensuite progressivement pour ne concerner, à terme, que les départs à 59 ans, compte tenu de la scolarité obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans pour les assurés nés à partir de 1953. En dehors de ces facteurs spéciaux, les seules autres incitations à une retraite précoce sont celles qui résultent des régimes « spéciaux » (notamment dans les chemins de fer et les sociétés à capitaux publics du secteur du gaz et de l'électricité), pour lesquels l'âge normal de la retraite est inférieur à 60 ans (voir ci-après).

Les politiques mises en œuvre sont renforcées par une habitude de faible activité des seniors

Même si tous les bénéficiaires de ces mesures exceptionnelles exerçaient un emploi, les taux d'activité resteraient faibles par comparaison internationale. Cela tient en partie aux attitudes et aux attentes des employeurs et des salariés. Le public s'était habitué à l'idée d'une retraite de plus en plus précoce, en prêtant moins attention à l'allongement de la durée de vie à la retraite et aux pressions budgétaires qui en résultent. Le graphique 4.5 illustre les multiples mesures qui ont été prises dans les années 80 et 90. D'une façon ou d'une autre, tous ces dispositifs reposaient sur l'hypothèse (en l'accréditant) que l'offre de travail n'agissait guère, voire pas du tout, sur le niveau d'emploi ou de chômage¹, de sorte

que le coût budgétaire des préretraites qui en résultait était un moyen de créer des emplois pour les jeunes. Avec un raisonnement similaire, les dispositifs de préretraite semblaient une solution attrayante pour les réductions d'effectifs dans les entreprises, éventuellement en contribuant à surmonter la résistance aux licenciements, surtout si l'on pouvait transférer la charge sur les contribuables des générations futures. Cette attitude s'est tellement répandue qu'envisager un dispositif de préretraite est devenu un réflexe, même si les avantages qui s'y attachent sont aujourd'hui bien moindres.

Des modifications intervenues en 2006 à propos de la politique à l'égard de la mise en retraite obligatoire illustre le lien étroit qui s'est établi entre les comportements et les incitations financières. Dès lors qu'une convention collective le prévoit, l'employeur peut obliger le salarié de plus de 60 ans à prendre sa retraite. Cette faculté pour l'employeur est soumise à plusieurs conditions, dont le paiement d'une indemnité adéquate par l'employeur. Il est envisagé de modifier ce type de dispositions, mais, pour le moment, l'indemnité n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu et aux cotisations de sécurité sociale, alors qu'en cas de départ volontaire au même âge, l'indemnité perçue est imposable. Dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, il était proposé de mettre fin à l'exonération fiscale, mais les grandes entreprises ayant été nombreuses à protester et à faire pression au Parlement, cette proposition a été abandonnée. Du côté des entreprises, on faisait valoir qu'en fait presque toutes ces retraites « obligatoires » étaient volontaires et négociées entre le salarié et son employeur précisément pour bénéficier de l'exonération fiscale. En définitive, l'exonération fiscale s'appliquera jusqu'au 1^{er} janvier 2014, à l'exception de la CSG et de la CRDS (environ 11 % pour les deux ensemble), auxquelles l'indemnité sera assujettie à partir du 1^{er} janvier 2010. Elle a même été étendue au départ volontaire. Tous les acteurs concernés mettent en avant leur souci de valoriser l'expérience des travailleurs âgés, mais l'effet de cette mesure est de les décourager de poursuivre leur activité, avec certaines conséquences pour le contribuable².

Décalage entre les coûts de main-d'œuvre et la productivité?

Plusieurs facteurs peuvent expliquer les taux d'emploi réduits des travailleurs seniors. Leur productivité pourrait baisser avec l'âge, contrairement aux salaires, de sorte que les employer est moins rentable, voire ne l'est pas du tout. Cela peut être plausible, en particulier pour les travailleurs manuels. Mais, sachant qu'il est très difficile de mesurer la productivité d'un travailleur ou d'un groupe de travailleurs, les recherches récentes montrent que si un problème peut se poser dans certains cas, il n'est pas majeur (encadré 4.1).

Si l'on admet cette conclusion et si les résultats peuvent être étendus à l'ensemble des travailleurs, la conséquence sera relativement simple : les faibles taux d'emploi sont essentiellement l'héritage des régimes de préretraite (et de la baisse de l'âge de départ à la retraite de 65 ans à 60 ans en 1982) et de leur impact sur l'attitude à l'égard de l'emploi, laquelle va à l'encontre des intérêts des employeurs et des salariés (potentiels). Dès lors, les autorités pourraient se borner essentiellement à bien montrer aux employeurs qu'il est contraire à leur propre intérêt de ne pas employer des travailleurs âgés. Certes, des programmes de persuasion de ce type sont nécessaires et le *Plan Seniors* lancé au début de 2006 prévoit des campagnes publicitaires sur ce thème, qui s'inspirent de celles lancées aux Pays-Bas et en Finlande, mais qui, au mieux, ne produiront leurs effets que lentement. Au pire, si elles ne remédient pas aux problèmes de base, elles ne feront que détourner l'attention des mesures plus fondamentales qui pourraient être nécessaires.

Encadré 4.1. **Données récentes concernant les salaires et la productivité des travailleurs âgés**

Aubert et Crépon (2003) ont estimé la productivité relative de différentes tranches d'âge en s'appuyant sur un large ensemble de données au niveau de l'entreprise (concernant les entreprises employant au moins 5 salariés et relevant du secteur « privé et parapublic »), ces données couvrant les niveaux de production, le stock de capital et la main-d'œuvre par âge au cours de la période 1994 à 2000. En comparant les variations de la production entre entreprises et/ou dans le temps avec les variations de la pyramide des âges de la main-d'œuvre, on obtient les taux de productivité par tranche d'âge pour les différents types d'activité. Des estimations au moyen de variables instrumentales sont utilisées pour réduire le biais de simultanéité. Aubert (2005) a observé les différences entre les travailleurs non qualifiés, qualifiés et très qualifiés à partir des corrélations partielles entre les salaires relatifs des tranches d'âge élevé et leur part dans la population active.

La principale conclusion de ces auteurs est que la productivité augmente jusqu'à 40 ans puis se stabilise, mais qu'il en est de même des salaires, sauf pour les travailleurs très qualifiés et, peut-être à un moindre degré, pour les travailleurs qualifiés. Un éventuel décalage n'apparaît qu'après la tranche d'âge 45-49 ans, mais il n'est pas considéré comme statistiquement significatif, sauf peut-être pour la tranche d'âge 55-59 ans dans l'industrie.

Bien que ces études veillent à éviter certaines sources de biais d'estimation, d'autres sources ne peuvent être éliminées, en particulier le fait que, de cette manière, on peut uniquement estimer la productivité des travailleurs qui poursuivent leur activité, de sorte que si les travailleurs qui cessent leur activité ont une productivité supérieure ou inférieure à la moyenne, les résultats peuvent être biaisés. Puisque les taux d'emploi des travailleurs âgés sont plus élevés pour les travailleurs les plus qualifiés, il est probable que la productivité estimée est biaisée à la hausse. De plus, même si le décalage entre la productivité estimée par tranche d'âge et le salaire n'est pas statistiquement significatif, il va dans le sens d'une contre-incitation à employer des travailleurs âgés.

Malgré les résultats d'Aubert et Crépon, les taux d'activité des plus de 55 ans en France sont trop différents de ceux observés dans d'autres pays – et de ceux qui prévalaient en France il y a une génération – pour qu'on puisse expliquer cette différence uniquement par une attitude erronée des employeurs. Il doit aussi y avoir un véritable décalage, et un décalage perçu, entre ce que les employeurs demandent aux salariés et ce qu'ils pensent que les salariés peuvent leur apporter après 55 ans. Il se peut que l'employeur s'attende à ce que la variation de la productivité par tranche d'âge augmente avec l'âge, la rentabilité de la main-d'œuvre étant alors de plus en plus incertaine. On se trouvera dans cette situation si l'employeur ne peut pas facilement observer la productivité de façon directe, ou s'il est difficile de moduler les salaires en fonction de la productivité (soit en réduisant le salaire pour l'aligner sur une plus faible productivité, soit en payant moins les travailleurs les moins productifs que ceux du même âge qui sont plus productifs). Le niveau relativement élevé du salaire minimum et la rigueur de la législation protectrice de l'emploi en France jouent sans doute un rôle : le salaire minimum élevé accroît la possibilité d'un salaire supérieur à la productivité et la législation protectrice de l'emploi accroît pour l'entreprise le coût d'une erreur de recrutement. La contribution Delalande augmente encore ce coût en taxant le licenciement d'un travailleur âgé de plus de 50 ans;

le gouvernement a reconnu que cette contribution avait des effets pervers et il est actuellement prévu de la réduire à partir de 2008 pour y mettre fin en 2010.

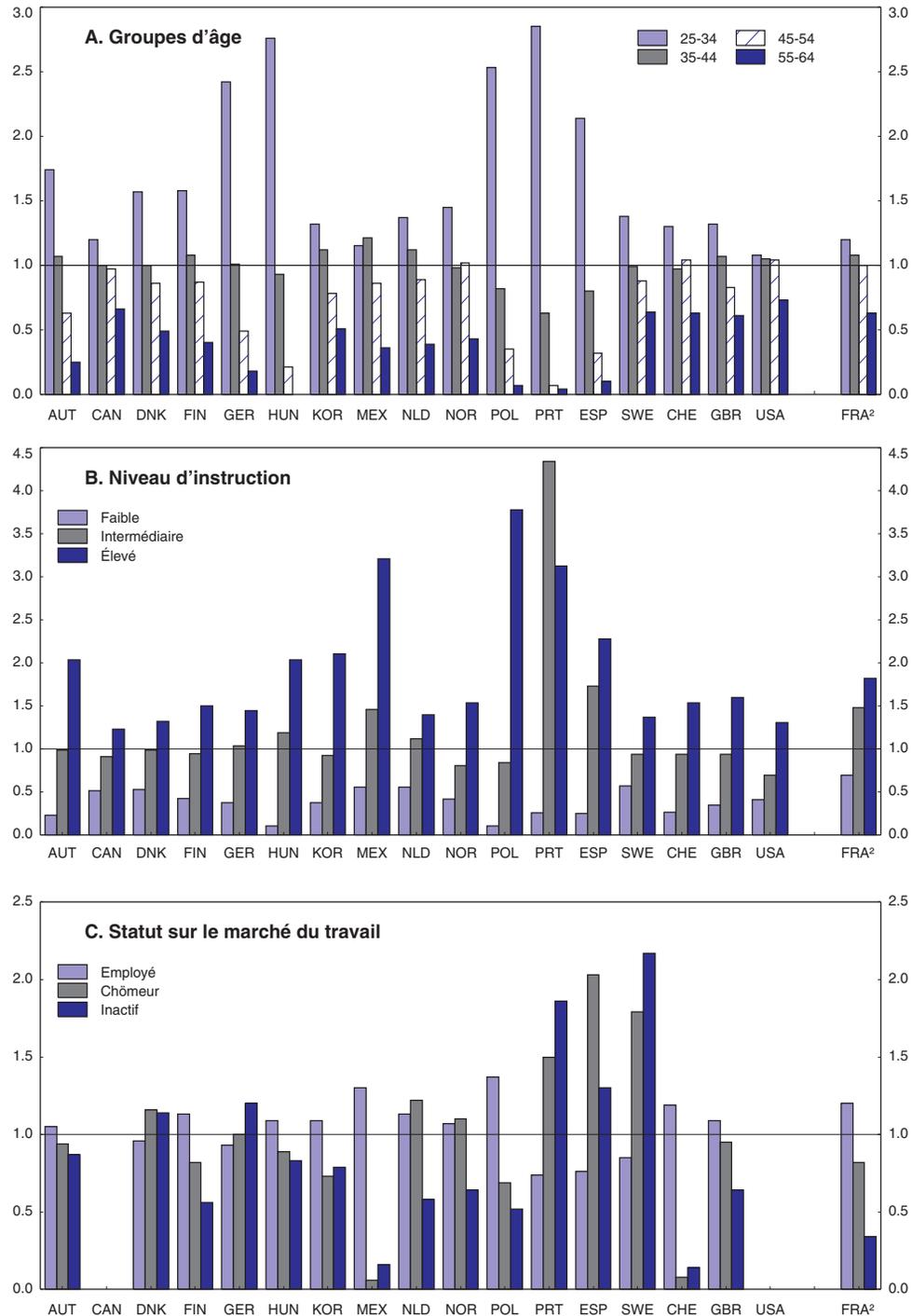
Le profil d'activité (d'inactivité) au-delà de 55 ans est conforme à cette hypothèse (même s'il ne peut être considéré comme une *preuve*) : les taux d'emploi sont plus faibles pour les travailleurs peu qualifiés. La productivité peut être faible pour les travailleurs âgés peu qualifiés soit parce qu'elle diminue inévitablement avec l'âge, soit parce que les qualifications initiales se déprécient à mesure qu'évoluent la technologie et les méthodes de production. Dans les deux cas, la formation pourrait compenser une partie de l'impact du vieillissement et on souligne souvent à cet égard le rôle de la formation tout au long de la vie (voir, par exemple, OCDE, 1998). Toutefois, malgré les efforts déployés dans la plupart des pays de l'OCDE pour accroître le temps passé par les adultes en formation continue, il est manifestement difficile d'obtenir que les travailleurs âgés ou les chômeurs se forment suffisamment. Dans tous les pays, la formation bénéficie surtout aux jeunes et aux travailleurs qui ont un niveau d'instruction élevé (graphique 4.6). La France ne fait pas exception, mais cette disparité paraît un peu moins marquée que dans un grand nombre d'autres pays pris en compte dans le graphique 4.6 (même si cela n'est pas certain, parce que les données ne sont peut-être pas totalement comparables).

Après 60 ans, ce qui importe, c'est l'incitation à prendre la retraite normale et pas une préretraite, puisqu'à 60 ans tout travailleur a le droit de prendre sa retraite. Cet âge est faible par rapport à la plupart des pays, mais on notera que la durée de cotisation est plus déterminante, car seulement 8 % des retraites sont prises avant la période minimale exigée pour pouvoir percevoir la retraite à taux plein. Depuis la réforme de 2003, cette proportion devrait augmenter. Auparavant, la décote pour retraite anticipée atteignait 10 % par an, ce qui était inéquitable (du point de vue actuariel) pour le salarié. La réforme a ramené cette décote à 5 %, ce qui est à peu près neutre actuariellement pour le travailleur moyen. Mais, jusqu'à présent, il ne semble pas que davantage de travailleurs, malgré une moindre décote, prennent une retraite anticipée en ne percevant pas la pension à taux plein. On peut penser que, même si cela a un impact sur la proportion de retraites anticipées, les effets sur les finances publiques et sur l'emploi seront faibles. En ce qui concerne les finances publiques, c'est parce que le système est très proche de la neutralité actuarielle à la marge; quant à l'emploi, c'est parce que, dans une forte proportion, les personnes qui prennent une retraite anticipée étaient déjà en fait inactives; il s'agit souvent de femmes dont le conjoint soit travaille encore, soit perçoit déjà sa pension de retraite.

Il n'y a pas eu non plus beaucoup de changement du côté du (faible) nombre de travailleurs poursuivant leur activité après qu'ils ont droit à la retraite à taux plein, malgré l'existence d'une surcote; au départ fixée à 3 % par an, cette surcote était nettement inférieure à celle qu'exigerait la neutralité actuarielle et elle restait pénalisante pour le travailleur. Si son niveau était faible, c'était en partie pour minimiser le coût de cette mesure du point de vue des pensions de retraite des travailleurs qui auraient de toute façon poursuivi leur activité. En application du Plan Senior, la surcote est maintenant à 3 % pour la première année, ensuite à 4 % et à 5 % pour les années au-delà de 65 ans. Pour qu'elle soit totalement neutre³, il faudrait qu'elle passe peut-être à 7 % au départ, puis à un niveau bien plus élevé les années suivantes, mais il est difficile d'appliquer le principe de neutralité actuarielle lorsque la personne choisit la date de départ car il pourrait y avoir un effet de sélection. Les réactions aux réformes de 2003 semblent lentes, mais selon une étude, elles pourraient nettement s'amplifier ces prochaines années. Blanchet et Grenner (2006) utilisent un modèle de microsimulation pour évaluer l'impact des réformes de 1993

Graphique 4.6. Taux de participation à la formation des adultes en fonction des caractéristiques socio-économiques

Ratios des taux de participation pour chaque sous-groupe par rapport au taux moyen national de participation
Personnes âgées de 25 à 64 ans, 2002¹



1. Un ratio supérieur à 1 implique que la proportion de participants à la formation des adultes dans la catégorie spécifiée est au-dessus du taux moyen de participation pour le pays en question; un ratio entre 0 et 1 implique qu'il en est en dessous de ce taux moyen.
2. Les données pour la France ne sont pas strictement comparables et se rapportent à 2003 dans la partie A, et à 1999 dans les parties B et C.

Source : Eurostat, EFT, module *ad hoc* 2003 sur l'apprentissage tout au long de la vie; CEREQ, Les taux d'accès à la formation (2000); OECD (2005), *Promoting Adult Learning*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054620512164>

et de 2003 sur l'âge de la retraite et sur les taux d'activité. Bien que l'âge moyen de la retraite paraisse assez peu augmenter (sauf dans le secteur public), l'impact sur les taux globaux d'activité est très sensible, même en 2010 (tableaux 4.1 et 4.2).

Tableau 4.1. Impact des réformes de 1993 et 2003 sur l'âge moyen de la retraite

Simulation de la modification de l'âge moyen de la retraite, en années	Réforme de 1993			Réforme de 2003	
	Cohorte	Total	Hommes	Femmes	Secteur privé	Secteur public
1935-40	0.3	0.4	0.2	..	..
1940-44	0.2	0.2	0.3	..	..
1945-54	0.4	0.4	0.4	0.0	1.6
1955-64	0.5	0.4	0.5	0.4	2.2
1965-74	0.6	0.7	0.5	0.2	2.2

Source : Blanchet et Crenner (2006), tableaux 2 et 3, modèle DESTINIE.

Tableau 4.2. Impact des réformes de 1993 et 2003 sur les taux d'activité entre 60 et 64 ans

Simulation de l'augmentation du taux d'activité, en points de pourcentage	2010		2040	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Réforme de 1993	2	2	7	5
Réforme de 2003 sans surcote	6	6	15	14
Surcote	4	4	1	3
Ensemble des réformes 1993-2003	12	12	23	23

Source : Blanchet et Crenner (2006), graphique 2, modèle DESTINIE.

Comme le montre le tableau 4.1, la hausse de l'âge effectif de la retraite dans le secteur privé est nettement inférieure à celle dans le secteur public, bien que, dans les deux cas, le nombre d'années de cotisation ait été porté de 37.5 à 40 et l'âge minimum de la retraite soit resté fixé à 60 ans. Cela tient au fait que, même avant la réforme, un grand nombre de travailleurs du secteur privé avaient 40 ans de cotisation avant d'atteindre leurs 60 ans (sans que cela augmente leur pension de retraite), de sorte que c'est cet âge minimum de la retraite, et pas le nombre d'années de cotisation, qui détermine leur décision. Dans d'autres cas, la réforme peut relever « l'âge de la retraite », mais en n'ayant guère d'effet sur les taux d'activité; cela concerne les personnes qui étaient déjà inactives, à la suite d'un chômage ou d'une cessation d'activité (les femmes qui n'ont pas accompli une carrière complète se trouvent souvent dans cette situation), mais dont les périodes de chômage sont validées pour la retraite. L'impact financier de la réforme de 1993 tient presque entièrement à la baisse des pensions de retraite en termes réels du fait du changement de méthode d'indexation, l'augmentation de la durée de cotisation ne jouant guère.

Le Plan d'Action Concerté pour l'Emploi des Seniors

Durant l'été de 2006, le gouvernement a rendu public son *Plan d'action concerté pour l'emploi des seniors*, qui vise à faire passer le taux d'emploi des 55-64 ans de 37 %

actuellement à 50 % en 2010. Certaines mesures ont essentiellement un but persuasif; il s'agit d'inciter les entreprises à conserver leurs travailleurs âgés, à développer le tutorat et à améliorer les conditions de travail des séniors. Il est aussi envisagé de mettre fin en 2010 aux dispositions des conventions collectives qui permettent la retraite d'office, malgré les difficultés que cela soulève (voir ci-dessus). D'autres mesures de ce plan visent plus directement la demande de main-d'œuvre, notamment l'introduction d'un contrat de travail à durée déterminée destiné aux plus de 57 ans inscrits comme demandeurs d'emploi depuis plus de trois mois, le CDD sénior, et la suppression prévue de la contribution Delalande (mais seulement en 2010 pour la suppression définitive). Le CDD sénior n'est guère plus flexible qu'un contrat normal à durée déterminée et il a fait l'objet de délicates négociations entre les partenaires sociaux; les employeurs auraient préféré négocier une réduction des augmentations de salaire liées à l'ancienneté, par exemple. Ce plan élargit également les possibilités de cumul emploi/retraite et porte la surcote au-delà des 40 ans de cotisation de 3 % à 4 % la seconde année et à 5 % après 65 ans. Toutes ces mesures devraient être utiles, mais on peut se demander si elles suffiront pour accroître le taux d'emploi des deux points de pourcentage par an qui sont nécessaires si l'on veut atteindre l'objectif pour 2010.

Nouveaux besoins d'emplois?

À mesure que les retraités sont plus nombreux, les modes de consommation sont appelés à évoluer. Dans une économie de marché, cela ne devrait retenir l'attention des pouvoirs publics qu'accessoirement, puisqu'au cours de la période considérée, ce type de modification des modes de consommation pèsera certainement peu par rapport aux changements qu'introduiront de nouvelles préférences et de nouvelles technologies. Ce qui est peut-être plus intéressant, ce sont les répercussions dans les services, et surtout les services à la personne. La génération actuelle de retraités a tendance à s'installer dans des régions de la France où les températures – et souvent le chômage – sont plus élevés qu'en moyenne. Selon un rapport du Conseil d'analyse économique (CAE, 2006b), la France compte déjà un certain nombre de zones où les retraités représentent 30 % du revenu disponible (et les fonctionnaires la moitié des 70 % restants). Cette tendance, qui devrait se poursuivre, se traduira par des redéploiements géographiques et sectoriels de la demande de travail.

Bien qu'on vive plus longtemps et, en moyenne, en meilleure santé, la demande de soins devrait augmenter. La plupart des personnes âgées préfèrent rester indépendantes et vivre à leur domicile aussi longtemps que possible. Certaines personnes âgées n'auront pas besoin de soins, ou de très peu, alors que pour d'autres il faudra de fréquentes visites, voire une prise en charge permanente. La demande pourrait fortement augmenter, mais cette demande sera étalée sur de nombreuses années, et des mesures particulières ne seront pas nécessaires. Néanmoins, les personnes âgées, qui devront être prises en charge, surtout si elles ont des moyens limités, ne seront pas très bien placées pour rechercher l'aide qui leur convient. Lorsqu'une aide publique est offerte, il est essentiel de l'organiser de manière à ce que les souhaits et les besoins des intéressés concordent au mieux avec les possibilités qu'offre le marché du travail.

Les dispositifs actuels paraissent relativement efficaces de ce point de vue, au moins a priori. Une aide est accordée aux personnes prises en charge par le biais de l'*allocation personnalisée d'autonomie* (APA), introduite en 2001 (en se substituant à la *prestation spécifique dépendance*). Dans une première phase, on évalue le degré d'incapacité de la personne âgée.

Dans une deuxième phase, les services sociaux locaux mettent en place un ensemble de services répondant aux besoins particuliers de la personne concernée, un plafond de coût étant fixé en fonction du degré d'incapacité. À certains égards, ces dispositifs ne favorisent pas les économies autant que celui en vigueur, par exemple, en Autriche, avec lequel l'évaluation initiale aboutit à l'attribution d'un montant précis, qui peut être dépensée par le bénéficiaire comme il l'entend, en payant des soins à domicile ou en se faisant admettre dans un établissement spécialisé. En revanche, le fait que plusieurs acteurs soient obligés de coordonner leur action pour mettre en place une formule de prise en charge peut être également une source d'économies; et le système est le même pour la prise en charge en établissement que pour la prise en charge à domicile. Souvent, on n'atteint pas avec la formule mise en place les plafonds fixés, mais on peut se demander si cela ne tient pas autant à l'inadaptation des plafonds qu'à l'efficacité de la coordination. Il s'agit d'un domaine où des expérimentations et des évaluations seraient souhaitables, surtout parce que les dépenses potentielles devraient fortement progresser (voir ci-après); c'est pourquoi il faudra bien cibler ces dépenses et veiller à leur efficacité.

Les besoins de soins sont très variables d'un individu à l'autre; ils sont aussi fonction de l'environnement familial et se manifestent en général progressivement. Dans certains cas, la combinaison d'une assistance relativement simple et de services quasi médicaux sera nécessaire. Outre les considérations financières, il faudra sans doute réfléchir au degré de réglementation le plus adéquat pour les emplois concernés. Une réglementation trop stricte, obéissant au souci d'assurer des soins médicaux de bonne qualité, pourra aboutir à une offre insuffisante pour les soins non médicaux les moins spécialisés, surtout ceux fournis à domicile. Une réglementation trop légère pourra se traduire par des soins d'une qualité insuffisante pour une catégorie vulnérable de la population. À l'heure actuelle, rien n'indique qu'il y ait déséquilibre, ou que les personnes âgées soient contraintes de choisir les soins institutionnels faute d'aide à domicile, par exemple (cette aide étant toutefois en grande partie le fait des familles). Au contraire, il peut y avoir pénurie d'établissements publics d'accueil des personnes âgées dans certains départements, ces services relevant des collectivités locales et pas du système de santé.

Vieillesse et finances publiques

Malgré les deux grandes réformes de ces quinze dernières années, le système public de retraite reste complexe et, pour qu'il soit financièrement viable, il faudra de nouveau modifier les taux de cotisation, l'âge de la retraite ou le niveau des pensions. Sans entrer dans le détail, le système public de retraite comporte trois sortes de régimes : le régime général, les régimes complémentaires et les régimes dits « spéciaux ». Ils fonctionnent tous par répartition. Avec le régime général, auquel sont affiliés presque tous les travailleurs du secteur privé (et sur lequel la durée de cotisation pour le régime de base des fonctionnaires sera aligné à partir de 2008), la pension est fonction du nombre d'années de cotisation et du salaire moyen des 25 meilleures années; ce régime comporte une certaine redistribution, car le taux de remplacement (c'est-à-dire le niveau de la pension en proportion du salaire de référence) des hauts salaires est biaisé à la baisse par le fait que seule la partie du salaire en dessous d'un certain seuil est prise en compte dans le calcul de la pension. Ces effets redistributifs sont toutefois fortement contrecarrés par la corrélation positive entre l'espérance de vie à la retraite et le salaire. Les régimes complémentaires, obligatoires, rappellent tout à fait les systèmes à cotisations définies, mais la pension est calculée en points, et pas en fonction de l'accumulation d'une véritable épargne. Les

cotisants accumulent des points pour chaque année de travail et leur retraite complémentaire est fonction du nombre de points acquis au moment où ils prennent leur retraite. Le prix d'acquisition des points et leur valeur pour la pension de retraite sont modifiés de façon à équilibrer les cotisations et les pensions.

La réforme de 1993, qui ne touchait que le régime général des travailleurs du secteur privé (les principaux régimes complémentaires ayant toutefois été modifiés en 1996 en fonction de cette réforme), a consisté surtout à porter le nombre d'années de cotisation de 37.5 à 40, à calculer le salaire de référence sur les 25 meilleures années, au lieu de 10, et à indexer les pensions sur la hausse des prix au lieu de la hausse moyenne des salaires. Cette règle d'indexation vaut pour la revalorisation annuelle de la pension une fois attribuée, mais aussi pour le calcul du salaire de référence; les salaires antérieurs des 25 meilleures années sont actualisés sur la base de l'indice des prix à la consommation et pas en fonction de l'évolution du salaire moyen. En 2003, certains éléments de la réforme de 1993 ont été étendus aux régimes des fonctionnaires (qui couvrent environ 4.2 millions d'agents de l'État et des collectivités locales), ces mesures entrant progressivement en vigueur jusqu'en 2008. Mais le salaire de référence pour le calcul de la retraite reste celui des six derniers mois, de sorte que l'incitation malencontreuse à une promotion en fin de carrière subsiste. De plus, la réforme de 2003 comporte une innovation : l'indexation de la durée de cotisation sur l'espérance de vie. La durée de cotisation passera ainsi à 41 ans en 2012 et à 42 ans en 2020 selon les estimations, si l'on conserve la méthode d'indexation à l'issue du réexamen de 2008.

Les régimes spéciaux de retraite couvrent un peu moins d'un demi million de salariés des entreprises publiques ou ex-entreprises publiques⁴. Les régimes spéciaux sont les derniers vestiges des régimes d'entreprise ou de branche qui existaient avant la deuxième guerre mondiale, lorsqu'il n'y avait pas de régime général. Au fil du temps, un certain nombre d'autres régimes (par exemple, pour les travailleurs agricoles) ont été fusionnés avec le régime général, essentiellement parce que, du fait de la baisse de l'emploi dans certaines branches, ils ont subi le phénomène de vieillissement avant le reste de l'économie⁵. Les régimes spéciaux ont réussi à éviter une telle fusion, bien qu'ils bénéficient en général de transferts du budget de l'État pour équilibrer leurs comptes; ces transferts sont appelés à s'accroître⁶.

Les régimes spéciaux les plus importants sont ceux des travailleurs des transports publics et des agents d'EDF et GDF, les sociétés à capitaux publics du secteur de l'électricité et du gaz; le demi-million de travailleurs concernés représente environ 3 % de l'emploi total, mais quelque 6.4 % de l'ensemble des retraites servies en 2003. Ils ont jusqu'à présent échappé à la réforme⁷, bien qu'ils soient plus généreux et qu'ils se trouvent confrontés dans la plupart des cas à des difficultés financières à long terme plus graves que celles auxquelles doivent s'attendre les régimes réformés. Par exemple, avec le régime de retraite de la SNCF (la société nationale de chemins de fer à capitaux publics), les conducteurs peuvent prendre leur retraite à 50 ans après 25 ans de service total, dont au moins 15 ans de conduite (ils partent à la retraite à 50.3 ans en moyenne) et l'âge moyen de la retraite des autres salariés de la SNCF est de 55.1 ans (le minimum étant 55 ans)⁸. Le régime de la RATP (qui exploite le métro et la plupart des lignes d'autobus et de chemins de fer locaux dans la région parisienne) est un peu moins généreux, mais l'âge moyen de départ à la retraite est de l'ordre de 56 ans et 86 % des salariés cessent leur activité avant 60 ans⁹. Dans presque tous ces régimes spéciaux, le salaire de référence est le salaire de la dernière année.

Bien que ces régimes non réformés ne représentent qu'une faible part de la charge totale liée aux retraites, les aligner sur le régime général améliorerait l'équité et il serait en outre probablement plus facile alors, du point de vue politique, de prendre de nouvelles mesures pour réduire le coût futur du régime général. Le régime des fonctionnaires a été aligné sur le régime général en ce qui concerne la durée de cotisation, mais le salaire de référence reste celui de la dernière année; le régime des fonctionnaires est donc plus généreux qu'un régime qui calcule le salaire moyen sur un certain nombre d'années, car les barèmes de rémunération reposant sur l'ancienneté prédominent dans la fonction publique. Les barèmes de ce type sont aujourd'hui bien moins courants dans le secteur privé.

De nouvelles réformes sont nécessaires, parce que les prévisions de financement des retraites jusqu'en 2050 montrent que la charge sera de plus en plus lourde, malgré les mesures déjà prises. Le *Conseil d'orientation des finances publiques* retient l'estimation de la Commission européenne selon laquelle la hausse globale, compte tenu de l'effet compensatoire de la baisse des dépenses pour l'éducation et le chômage, atteindra 3.2 % du PIB en 2050 (tableau 4.3).

Tableau 4.3. Estimations de l'impact du vieillissement sur les dépenses publiques

Augmentation estimée des dépenses publiques entre 2004 et 2050 :	Pourcentage du PIB
Retraites	2.0
Santé	1.8
Dépendance	0.2
Chômage	-0.3
Éducation	-0.5
Total	3.2
<i>Pour mémoire :</i>	
Impact des réformes antérieures :	
1993	-2.0 ¹
2003	-1.2
Total pour les autres pays :	
UE25	3.4
Allemagne	2.7
Royaume-Uni	4.0

1. Estimation de l'OCDE.

Source : Conseil d'orientation des finances publiques (2007) (d'après le rapport du Comité de politique économique de la Commission européenne); COR (2007).

Les estimations de la hausse probable des dépenses sont entourées d'une grande incertitude. Selon l'OCDE, les dépenses publiques de santé, qui atteignaient 7.1 % du PIB en 2005, augmenteraient de 0.2 % à 2.7 % du PIB entre 2005 et 2050, avec une estimation centrale de 1.2 % (OCDE, 2006). Bien que le maximum des dépenses de santé se situe dans la vieillesse, il est presque toujours concentré sur la fin de vie et s'éloigne donc à mesure que s'accroît l'espérance de vie, de sorte que les dépenses augmenteront peut-être moins qu'on pourrait s'y attendre. Avec les progrès de la technologie, certaines des principales dépenses sur la durée de vie interviennent maintenant à un âge relativement jeune¹⁰. Mais, dans ces estimations, la croissance tendancielle du coût réel des soins de santé est censée se ralentir à zéro.

Les dépenses pour la dépendance peuvent être elles aussi assez difficiles à prévoir. Malgré tout, selon les estimations du tableau 4.3, elles ne représentent pas une menace majeure à long terme. OCDE (2006) prévoit une plus forte hausse des dépenses totales, publiques et privées, pour la dépendance, à savoir 2.6 % du PIB (ces dépenses atteignaient 8.2 % du PIB en 2005), dans une plage de 1.2 à 6 %. Selon le rapport Gisserot (2007), la population âgée de plus de 75 ans progressera en moyenne de 1 % par an jusqu'en 2025, mais de 3 % ensuite. Le principal poste pour les dépenses publiques est l'APA (voir ci-dessus). L'APA pour les cas de dépendance les plus sévères¹¹ est à peu près égale au salaire minimum, mais elle est soumise à conditions de ressources. Au-delà de deux fois et demie le salaire minimum, le bénéficiaire doit financer 90 % du plan de soins mis en place dans le cadre de l'APA. Malgré cette stricte conditionnalité, le nombre des bénéficiaires de l'APA a augmenté ces derniers temps bien plus rapidement que les 1 % par an de croissance du nombre de personnes âgées de plus de 75 ans. En 2006, le nombre des bénéficiaires s'est accru de 8 % et les dépenses totales pour l'APA et les prestations qui s'y rattachent directement ont atteint 0.3 % du PIB en 2004. L'APA est entièrement financée par les départements, dont les services sont également chargés d'évaluer le degré de dépendance, bien que la prestation maximale soit fixée au niveau national par le législateur. Les évaluations varient d'un département à un autre et peuvent également manquer de cohérence au sein d'un même département car il ne semble pas y avoir de règles claires, appliquées de façon unanime.

Le financement et l'organisation de l'APA semblent relativement clairs, bien que la forte augmentation récente du nombre de bénéficiaires laisse penser que les estimations de la progression future des coûts qui s'y rapportent sont légèrement optimistes; mais cela tient peut-être à ce que l'APA, prestation relativement récente (puisqu'elle n'a été mise en place qu'au milieu de 2001) n'en est pas encore à son régime de croisière. Le montant dépensé pour l'APA en 2004 a déjà dépassé la prévision qu'a établie l'INSEE en 2004 également pour les dépenses de 2020 (voir Cour des comptes, 2005, pp. 181-182). Ces prévisions de l'INSEE, similaire à celles de la Commission européenne qui figurent au tableau 4.3, repose largement sur l'hypothèse qu'une proportion croissante des dépenses effectives se rattachant à la dépendance sera couverte par les personnes concernées et leur famille. L'éventail des estimations indiquées dans OCDE (2006) montre toute l'importance d'un suivi des besoins et des dépenses publiques effectives pour faire en sorte que ces dépenses évoluent en fonction d'un choix clair des pouvoirs publics.

Le rapport de la Cour des comptes note que le financement des soins aux personnes âgées autres que médicaux est assez fragmenté et confus. Les personnes dépendantes et leur famille prennent en charge ou financent d'ores et déjà la plupart des soins liés à la dépendance. Lorsqu'une personne âgée est en établissement, les soins médicaux sont théoriquement financés par le système (national) de santé, la dépendance l'est par le département et les dépenses de subsistance le sont par la personne concernée, ou par le département si celle-ci n'en a pas les moyens. Pour les frais de subsistance, le droit français impose l'obligation alimentaire entre parents à un certain degré et les dépenses supportées par le département peuvent être récupérées sur la succession. Il n'y a en principe aucune dérogation, même pour la résidence principale. Ce régime juridique, assez inhabituel dans les pays de l'OCDE, incite fortement la famille à participer à la prise en charge, mais tous les départements n'utilisent pas systématiquement cette possibilité.

La répartition théoriquement claire des obligations de dépenses ne correspond pas nécessairement à ce qu'on observe dans la pratique. Le système de santé comporte lui-

même un volet médico-social, qui couvre expressément la dépendance des personnes âgées et des handicapés, et, concrètement, il peut être difficile à la marge de distinguer les dépenses purement médicales des dépenses de prise en charge de la dépendance; selon la Cour des comptes (2005), les dépenses médico-sociales sont en fait financées en partie sur le budget des hôpitaux et le budget général de la santé. En ce qui concerne les obligations financières des départements, une large redistribution est opérée selon les dépenses de chaque département pour l'APA, et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a été créée en 2005 pour aider les départements à financer leurs obligations. La CNSA est elle-même financée par une contribution correspondant à la suppression d'un jour férié, le lundi de Pentecôte.

Assurance retraite et dépendance privées, et taxation de l'épargne

Avant 2003 il existait en France très peu de régimes privés de pensions de retraites au sens d'un régime comportant des avantages fiscaux pour une épargne personnelle constituée au niveau de l'entreprise ou à caractère volontaire et détenue jusqu'à la retraite. En l'absence d'avantages fiscaux, cette épargne se formerait à partir du revenu après impôt et les intérêts ou dividendes perçus seraient soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et au prélèvement sociaux de 11 %¹² affectés aux administrations de sécurité sociale (elle ne subirait pas néanmoins les autres charges sociales sur les revenus du travail). Néanmoins, un grand nombre de formules d'épargne bénéficient d'avantages fiscaux variables. Dans la plupart des pays où les régimes privés de retraite jouent un certain rôle, l'avantage fiscal prend généralement la forme dite EET¹³. En France, les modalités sont très variables : la plupart des supports sont à peu près du type EET, mais le plus important – l'assurance vie – est du type TET. Le PERP (Plan d'épargne retraite populaire), le PERE (Plan d'épargne retraite d'entreprise) et le PERCO (Plan d'épargne retraite collectif), systèmes introduits dans la réforme de 2003, correspondent au schéma EET. Cependant, les conditions et le taux d'exonération peuvent varier d'un régime à un autre. L'introduction de ces supports a été permise par une diminution de la réticence à l'idée des fonds de pension.

Cette réticence était difficile à comprendre, sachant que l'assurance vie est très populaire comme forme d'épargne assortie d'avantages fiscaux. L'épargne en assurance vie équivaut environ aux deux tiers du PIB, contre seulement environ 1 % du PIB pour les plans à avantages fiscaux spécialement conçus pour l'épargne retraite. Il y a aussi en France plus d'une dizaine d'autres formes d'épargne assorties d'avantages fiscaux. La mise en place récente de plans d'épargne retraite au niveau individuel et au niveau de l'entreprise (PERP et PERCO) pourrait modifier la situation, mais lentement : les apports étant importants, mais inférieurs en moyenne à 0.3 % du PIB par an, il leur faudra un certain temps pour modifier la composition de l'épargne. Le régime fiscal de l'assurance vie a changé au fil du temps (les principales réformes ont eu lieu en 1983 et 1997) et comporte une certaine complexité; il peut être fonction de la proportion d'actions de l'investissement sous-jacent, ceci répondant à un objectif public supplémentaire, à savoir l'investissement risqué dans le capital des PME.

Dans tous les cas, le régime fiscal varie aussi en fonction de la durée de détention de l'investissement, une période minimale étant exigée pour obtenir une déduction – en général quatre ans – et la déduction maximale n'étant accordée qu'au bout de cinq à huit ans. L'épargne pouvant être assez lourdement taxée lorsqu'elle n'est pas défiscalisée, il n'est pas surprenant que les formules défiscalisées soient très prisées, même si elles sont

liées à un contrat d'assurance que l'épargnant ne souhaite pas particulièrement. La multiplicité des régimes fiscaux ne semble pas de nature à favoriser un comportement d'épargne efficient, puisque, comme le soulignent Aubier et autres (2005), aussi bien les ménages que les institutions financières s'attachent surtout aux aspects fiscaux et, accessoirement, aux autres éléments comme le rendement, le risque et les frais de gestion. De plus, les modifications fréquentes de la réglementation ajoutent à la confusion. Les gouvernements sont parfois tentés de tirer parti d'une législation aussi complexe pour agir sur la demande globale, comme cela a été le cas à la fin de 2005, lorsqu'a été temporairement assouplie la durée minimum de détention de certains supports d'épargne d'entreprise pour inciter les ménages à consommer plus afin de stimuler l'économie, sans que cela ait eu un effet manifeste à long terme.

L'une des finalités des formules actuelles est de favoriser l'épargne de longue durée. Leur différenciation quant aux autres aspects répond à d'autres objectifs publics comme le financement des entreprises par capitaux propres, le souhait d'alléger les charges pesant sur l'épargne des classes populaires, ou bien encore l'encouragement à l'accession à la propriété. La complexité qui en découle ne paraît guère justifiée et est à même de nuire à la transparence et d'alourdir les frais administratifs.

Les réformes futures

Les réformes précédentes concernant les retraites ont amélioré sensiblement la situation, mais, comme le montre le tableau 4.3, le vieillissement reste problématique à long terme pour les finances publiques. Pour ce qui est des retraites mêmes, il semble clair qu'il faudrait mettre fin à l'excès de générosité des régimes spéciaux (sauf si les affiliés actuels sont prêts à payer des cotisations supplémentaires pour financer aujourd'hui et à l'avenir cette générosité excessive) en les alignant sur le régime général. Maintenir pour les fonctionnaires le dernier traitement comme base de calcul n'est sans doute pas un problème financier en soi, mais cela crée de médiocres incitations dans un contexte de promotion coûteuse en fin de carrière, tout en entravant une transition plus harmonieuse vers la retraite, par exemple grâce au temps partiel ou à des fonctions moins prenantes. Il faudrait, comme cela est envisagé, augmenter la surcote, le supplément de retraite au-delà du nombre normal d'années de cotisation (qui sera porté à plus de 40 ans, son niveau actuel), de façon qu'elle soit au moins égale à la décote. L'accroissement de l'emploi qui en résulterait n'aurait certes qu'un assez faible impact sur le financement des retraites, mais l'effet sur les finances publiques dans leur ensemble n'en serait pas moins sensible.

Indexer la durée minimale de cotisation pour la pension à taux plein était une bonne idée à laquelle il faut se tenir. Mais cela ne doit pas empêcher de réfléchir encore à l'équilibre entre la durée de la vie active et la durée de la retraite sur lequel repose la règle d'indexation. Il faudrait encore ajuster l'arbitrage entre la durée de la retraite, le niveau des pensions et le niveau des cotisations pour assurer l'équilibre à long terme du financement des retraites, tout en faisant en sorte que la règle d'indexation adoptée n'oblige pas à limiter les nouveaux ajustements au montant de la pension et au niveau des cotisations. Un nouvel allongement de la durée relative de la vie active serait probablement rationnel pour les ajustements futurs si l'on considère la retraite bien plus longue dont profitent en moyenne les retraités actuels par rapport à leurs parents.

Le niveau global de la fiscalité étant déjà comparativement élevé en France, une baisse du niveau moyen des pensions de retraite serait préférable à une augmentation des

cotisations. Mais si l'on optait malgré tout pour une hausse des cotisations, il vaudrait mieux prendre cette mesure immédiatement au lieu de tableer sur les possibilités qui pourront s'offrir à l'avenir. Cette hausse pourrait servir à renforcer le *Fonds de réserve pour les retraites*, de façon à partager plus également le fardeau entre les générations actuelles de travailleurs et les générations futures. Néanmoins, les exemples précédents de fonds spéciaux créés pour élargir la marge de manœuvre n'incitent guère à l'optimisme; il semble qu'on ait voulu davantage donner l'impression d'avoir agi qu'obtenir un véritable résultat (encadré 4.2).

Encadré 4.2. **Les effets pervers de la transparence comptable (?)**

L'une des conséquences de l'absence de consensus durable sur la situation des finances publiques est la multiplicité des prélèvements obligatoires et des formules spéciales de financement. D'un côté, on hésite à augmenter les impôts existants, en ayant conscience que la fiscalité est déjà lourde. D'un autre côté, l'idée est très répandue qu'on peut toujours lever des recettes si l'on trouve de « nouvelles » ressources jusqu'à présent inexploitées. Si l'on y ajoute la volonté, louable en soi, de dissocier les comptes relatifs à certaines dépenses sociales, cela peut avoir des effets pervers. On crée ainsi une superposition de financements qui ne font guère qu'obscurcir la situation sous-jacente et qui amplifient probablement des distorsions que crée un niveau donné de taxation moyenne. On peut citer à cet égard l'exemple du *Fonds de solidarité vieillesse (FSV)* et du *Fonds de réserve pour les retraites (FRR)*.

Le FSV a été créé en 1993 pour financer les avantages de retraite non contributifs, notamment le minimum vieillesse. Il aurait été possible, pour ce faire, d'augmenter les cotisations de retraite, d'autant que, tous les régimes de retraite étant fondés sur la répartition, le lien entre les cotisations et les droits à retraite est purement fictif. On a néanmoins mis en place le FSV, financé initialement par une partie du produit de la CSG et par les droits perçus sur les boissons alcoolisées et non alcoolisées (et, ultérieurement, par une taxe sur les contributions des employeurs à certaines prestations complémentaires de prévoyance, la « taxe prévoyance », et une taxe spéciale sur les entreprises, la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés). Ces prélèvements ne sont absolument pas en rapport avec les besoins financiers du FSV qui – cela est sans doute inévitable – est en déficit depuis sa création, tout comme les régimes de retraite qu'il a pour mission de financer.

Le FRR a été créé en 1999 dans le cadre du FSV et en a été séparé en 2001. L'idée est de lui faire jouer le rôle du fonds de la Social Security aux États-Unis. Il doit accumuler jusqu'en 2020 des réserves qui seront utilisées ensuite à mesure qu'augmentera le déficit opérationnel des régimes de retraite. Pour qu'il puisse être considéré comme un instrument rationnel d'épargne pour faire face aux besoins futurs, il aurait été judicieux de réduire les dépenses publiques courantes. Mais cédant quelque peu à l'auto-illusion, on a affecté au FRR des ressources qui se sont révélées totalement inadéquates, notamment les recettes de privatisation et les excédents des opérations courantes des principaux régimes de retraite; le Conseil d'orientation des retraites estime que les ressources du FRR ne représenteront que 15 à 30 % de ce qui était prévu.

Bien que la création du FSV et du FSR s'inscrive dans une certaine logique, elle a aussi fait perdre le fil en donnant l'impression qu'on avait agi, alors qu'en fait les décisions délicates de réduction des dépenses courantes pour faire face aux besoins futurs restaient à prendre.

Qu'on recourt ou non à un financement préalable, sous une forme ou sous une autre, il faut que le tableau d'ensemble des finances publiques fasse apparaître l'écart entre le niveau actuel de prélèvements obligatoires et celui nécessaire pour assurer l'équilibre à long terme. Plusieurs solutions sont possibles : on peut par exemple calculer l'endettement implicite, comme dans le rapport Pebereau (2005) sur la dette publique, ou l'« écart fiscal ». Ce calcul, assorti d'un éventail d'estimations en prenant en compte les variations de paramètres importants comme le taux de croissance et les taux de rendement, devrait faire partie intégrante de la présentation du budget annuel (couvrant à la fois l'État, les collectivités locales et la sécurité sociale).

La complexité du régime fiscal des différents instruments d'épargne n'obéit à aucune nécessité. Le régime fiscal de l'épargne retraite devrait être au moins aussi favorable que celui de l'assurance vie, actuellement le principal support de l'épargne pour la retraite en dehors de l'immobilier. On ne voit pas pourquoi il faudrait souscrire une assurance vie pour qu'un instrument d'épargne bénéficie d'un avantage fiscal. Il serait utile d'aller plus loin et d'harmoniser le régime fiscal de toutes les formes d'épargne. On peut faire valoir que toute l'épargne devrait être déductible du revenu imposable, mais cela serait probablement trop radical en France. Au minimum, les réformes pourraient fixer pour les exonérations un critère simple de durée de détention, de sorte que la nature des actifs détenus ou le cadre institutionnel de l'épargne ne joueraient plus, ces deux éléments devant relever uniquement de la réglementation prudentielle.

Il faudrait mettre fin immédiatement aux autres dépenses fiscales, en particulier celle liée à la mise à retraite d'office (et étendue récemment à la retraite volontaire; voir ci-dessus). Certes, cela pourrait être gênant pour certains accords entre employeurs et syndicats qui cherchent à exploiter des lacunes fiscales, mais il vaut mieux s'attaquer à ces accords – en essayant ainsi de briser le consensus implicite actuel qui veut que les travailleurs âgés puissent se retirer sans coût du marché du travail pour « faire place » aux jeunes – que les encourager activement. Mettre fin à la dispense de recherche active d'emploi pour les chômeurs de plus de 57 ans (dans certains cas de plus de 55 ans) irait dans la même direction. L'impact immédiat serait peut-être faible, mais que le service public de l'emploi accepte implicitement qu'à cet âge la recherche d'emploi n'a pas de sens pour un chômeur ne peut que saper les campagnes de publicité en faveur du travail des seniors; cette mesure ne causerait pas un réel préjudice aux intéressés.

En ce qui concerne le financement de la santé et de la dépendance, les conséquences à long terme du vieillissement pour les finances publiques apparaissent limitées à l'heure actuelle. Pour la santé *stricto sensu*, l'enjeu, qui n'est pas nouveau, semble essentiellement de faire face à la hausse des coûts et à l'impact du progrès technique; il n'en est pas moins important de rechercher les moyens de maîtriser la charge que la santé fait peser sur les finances publiques, mais cet impératif n'est pas entièrement tributaire du vieillissement démographique. Pour le financement de la dépendance, les estimations actuelles peuvent être trompeuses. La Cour des comptes conclut que les prévisions actuelles, à savoir une charge pour les finances publiques qui ne s'alourdira qu'assez peu, supposent une proportion de plus en plus forte de dépenses privées, ce que confirment les prévisions de l'OCDE. Il n'est pas sûr qu'on ait instauré un juste équilibre entre les différentes sources de financement public, notamment en définissant un dispositif central tout en déléguant les prestations et le financement aux départements, avec des compensations financières *ad hoc*. Il est judicieux, comme actuellement, de s'en remettre à la personne dépendante et à sa famille pour financer la plupart de ces besoins, mais il faudrait mieux informer le

public en lui faisant clairement savoir que les familles auront plus de charges à supporter à l'avenir, afin d'encourager une planification à long terme de la part des familles et des individus. À mesure qu'évoluent les besoins de prise en charge, des pressions risquent de s'exercer pour créer un nouveau dispositif obligatoire de sécurité sociale, qui pourrait être très coûteux si l'on ne veut pas uniquement répondre aux besoins minimums. Une plus grande transparence des comptes sera nécessaire pour bien planifier un juste équilibre du partage des charges.

Encadré 4.3. Principales recommandations concernant le vieillissement démographique

- Étendre les principes des réformes de 1993 et 2003 à tous les régimes spéciaux de retraite et achever l'alignement des régimes des fonctionnaires sur le régime général.
- Maintenir l'indexation de la durée de cotisation sur l'espérance de vie. Envisager d'allonger encore la durée relative de cotisation.
- Faire en sorte que les pensions de retraite soient actuariellement neutres, surtout dans la fourchette d'âge de la retraite.
- Publier une estimation du déficit annuel de financement (sous la forme du supplément estimé par rapport aux engagements futurs non financés, ou d'un écart fiscal, avec des intervalles de confiance), qui devra figurer pour mémoire dans les rapports annuels concernant les finances publiques.
- Mettre fin à l'exonération fiscale des indemnités pour la mise à retraite anticipée d'office ou volontaire.
- Ne plus dispenser les chômeurs âgés de rechercher activement un emploi.
- Harmoniser le régime fiscal de l'épargne, au minimum en définissant un critère simple de durée de détention.
- Fournir plus d'informations sur l'équilibre futur probable entre les dépenses publiques et privées pour la santé et, plus particulièrement, pour la dépendance. Reconsidérer l'équilibre entre les attributions centralisées et décentralisées.

Notes

1. Ce raisonnement repose sur l'« illusion de la quantité fixe de travail ».
2. Selon Conseil des impôts (2003), pourtant, ces conséquences ne sont pas très importantes, environ 13 million d'euros en 2001 (tableau 19, p. 131).
3. Il y a neutralité si l'on fait la moyenne entre hommes et femmes. Du fait d'une espérance de vie différente, la surcote actuariellement neutre à tout âge serait plus forte pour les hommes que pour les femmes si un calcul spécifique était possible.
4. D'autres catégories ont leur propre régime, par exemple les mineurs et la marine marchande.
5. Il subsiste néanmoins des mesures exceptionnelles pour l'agriculture. La décote pour retraite anticipée sera réduite à partir de 2008 à 4 % par an pour les salariés agricoles ayant les revenus les plus faibles. La décote normale est de 5 %.
6. Dès lors qu'elles sont cotées en bourse, ces entreprises doivent maintenant comptabiliser au passif leurs engagements implicites pour les retraites. Cela les a conduit à conclure des accords avec le régime général pour transférer une large part de leurs engagements à l'État, de façon qu'elles n'ont plus à provisionner que la « générosité excessive » de leur régime. Ce transfert s'accompagne d'un transfert financier (versement d'une soulte) qui peut fausser sensiblement les finances publiques; tel a été le cas notamment de la soulte versée à l'occasion de l'absorption d'une partie du régime de retraite d'EDF par le régime général. Ce versement s'est traduit par une amélioration apparente

de 0.5 % du PIB du solde budgétaire pour 2005, alors qu'en fait la situation budgétaire ne s'était pas foncièrement améliorée.

7. Le régime de la Banque de France fait exception.
8. D'après la CFDT Région de Tours, les engagements « excessifs » (c'est-à-dire ceux qui correspondent à la plus grande générosité du régime considéré par rapport au régime général et qui devront être provisionnés dans les comptes de l'entreprise en 2007) du régime de la SNCF atteindraient environ 9 milliards d'euros en valeur actualisée, soit quelque 0.6 % du PIB, chiffre à rapprocher des 100 milliards d'euros que pourrait représenter la valeur actualisée de l'ensemble des paiements bruts de retraites (source : les Échos 9/3/07, et CFDT Région de Tours, « Dossier retraites » 22/1/07.).
9. Voir COR (2007). La SNCF et la RATP ont connu des grèves massives pour la défense des droits à la retraite.
10. Par exemple, en moyenne, le traitement d'une crise cardiaque est bien plus coûteux pour une personne d'âge actif que pour une personne âgée. Une personne âgée risque naturellement plus qu'un individu plus jeune de succomber à la crise cardiaque même ou de décéder durant sa convalescence. Et, du fait des progrès de la médecine, les individus plus jeunes ont une plus forte probabilité de survie à la crise cardiaque initiale et ont donc besoin de soins de convalescence.
11. Il y a six niveaux de dépendance, dont les quatre plus élevés ouvrent droit à l'APA, qui ne peut par ailleurs être perçue qu'à partir de 60 ans.
12. C'est-à-dire la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution pour la réduction de la dette sociale (CRDS), le prélèvement social de 2 % et sa contribution additionnelle de 0.3 %.
13. On distingue à cet égard trois stades du cycle d'épargne : l'acte d'épargne ou la contribution à un instrument, l'accumulation et le retrait. Par exemple, EET signifie que les cotisations proviennent de revenus non imposés, que l'accumulation n'est pas taxée et que les retraits sont soumis aux règles normales de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. TEE signifie que les cotisations proviennent de revenus imposés, mais que l'accumulation et le retrait ne sont pas taxés. Sous certaines conditions, les deux formules sont équivalentes et n'introduisent aucune discrimination entre la consommation actuelle et la consommation future.

Bibliographie

- Aubert, P. et B. Crépon (2003), *Âge, salaire et productivité : La productivité des salariés décline-t-elle en fin de carrière?* Working paper n° 2003/06, Direction des Études et Synthèses Économiques, INSEE, Paris.
- Aubert, P. (2005), *Les salaires des séniors sont-ils un obstacle à leur emploi?* in *Les salaires en France*, INSEE, Paris.
- Aubier, M., F. Cherbonnier et D. Turquety (2005), « Influence de la fiscalité sur les comportements d'épargne », *Diagnostics Prévisions et Analyses Économiques* n° 92 – décembre, ministère des Finances.
- Blanchet, D. et E. Crenner (2006), « Simulating pensions in France : the DESTINIE model », papier présenté au colloque du projet AIM (adequacy of old age income), CEPS, Bruxelles, nov. 6-7.
- Conseil d'analyse économique (2006a), *Les séniors et l'emploi en France*, Paris.
- Conseil d'analyse économique (2006b), *Viellissement, activités et territoires à l'horizon 2030*, Paris.
- COR (Commission d'orientation des retraites) (2007), *Retraites : questions et orientations pour 2008*, Paris.
- Cour des comptes (2005), *Les personnes âgées dépendantes*, Paris.
- Gisserot (2007), Rapport au ministre délégué à la Sécurité sociale, aux Personnes âgées, aux Personnes handicapées et à la Famille, « Perspectives financières de la dépendance des personnes âgées à l'horizon 2025 ».
- Hagemann, R. et G. Nicoletti (1989), *Ageing populations: economic effects and implications for public finance*, Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 61, janvier.
- OCDE (1998), *Préserver la prospérité dans une société en vieillissement*, Paris.
- OCDE (2005), *Viellissement et politiques de l'emploi : France*, Paris.
- OCDE (2006), « Projecting OCDE 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.
- Pebereau (2005), *Des finances publiques au service de notre avenir*, Paris, décembre.

Chapitre 5

Faire face aux défis de la décentralisation

En dépit de la réputation de la France, autrefois bien méritée, d'être un État très centralisé, un nombre significatif de compétences ont été transférées aux collectivités territoriales au cours des deux dernières décennies. Le processus n'a pas été simple. Le nombre excessivement élevé de communes de très petite taille rend difficile la réalisation d'économies d'échelle dans la mise en place des politiques et les mesures qui doivent y remédier n'ont, au mieux, réussi que partiellement. Les compétences sont souvent partagées entre les différents niveaux de gouvernement, mettant à mal la responsabilisation et l'État a souvent conservé un degré sans aucun doute trop élevé et inutile de prérogatives. Les principaux et difficiles défis consistent à réorganiser le système pour éviter les chevauchements de compétence et à améliorer la transparence et la responsabilisation des finances publiques locales.

Au cours des vingt-cinq dernières années, la France a progressé dans un processus de décentralisation visant à transférer de nouveaux pouvoirs et compétences aux élus locaux et aux collectivités territoriales. À terme, cette nouvelle répartition des pouvoirs devrait permettre, en rapprochant les décideurs des citoyens, de proposer des politiques de qualité adaptées à la diversité des situations locales. Mais si la décentralisation promet des résultats positifs pour l'efficacité des politiques, ceux-ci ne sont pas garantis et le passage vers un État avec les pouvoirs moins centralisés est un exercice difficile. Un certain nombre de problèmes sont apparus en France liés à la complexité du système, à des partages de responsabilité et à une responsabilisation insuffisante des collectivités territoriales. La décentralisation étant toujours dans une phase de transition, il est important d'apporter rapidement des solutions à ces problèmes pour que le système évolue vers une organisation plus efficace des pouvoirs.

Si la situation budgétaire de la France s'est quelque peu améliorée au cours des années récentes, depuis 1980, le poids de la dette dans le PIB a triplé alors que la France, comme les autres pays de l'OCDE, doit faire face à de nouvelles pressions budgétaires. La décentralisation n'est pas indépendante de ces évolutions même si elle n'en est pas la cause essentielle. La soutenabilité future des finances publiques dépend donc en partie de son succès, et plus particulièrement, de l'équilibre qui sera trouvé à l'ensemble des relations entre l'État et les collectivités territoriales.

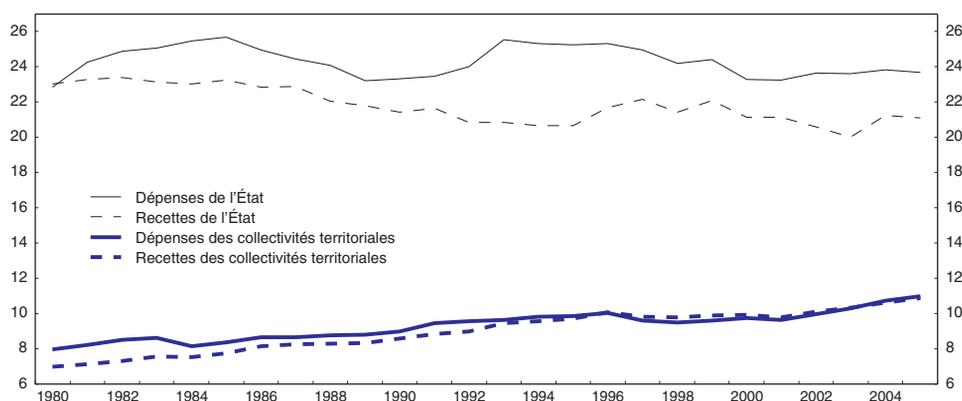
Le poids grandissant des finances publiques locales

Si la France reste un pays centralisé, le poids des finances publiques locales n'a cessé de croître au cours des 25 dernières années et les dépenses des collectivités territoriales atteignent aujourd'hui 11 % du PIB, soit 20 % des dépenses publiques totales (graphique 5.1). Le poids croissant des dépenses publiques locales ne s'est pas accompagné d'une détérioration de la situation financière des collectivités territoriales. Leur solde budgétaire est proche de l'équilibre depuis le début des années 90, le poids de leur dette dans le PIB est faible et a diminué au cours de cette période (graphique 1.3).

La situation saine des finances publiques locales est le résultat d'une règle budgétaire selon laquelle les collectivités territoriales doivent financer l'ensemble de leurs dépenses de fonctionnement par des recettes propres (fiscalité, transferts, produits d'exploitations). Elles ne peuvent recourir à l'endettement que pour financer les investissements, ce qui limite le creusement de leur déficit. Beaucoup de pays de l'OCDE ont également des règles budgétaires visant à limiter l'endettement des collectivités territoriales et à les inciter à l'équilibre budgétaire. La comparaison avec les règles fiscales des autres pays de l'OCDE fait apparaître que celles de France sont efficaces pour assurer la soutenabilité de la dette des collectivités mais qu'elles n'imposent pas de contrainte sur la croissance du secteur public dans son ensemble (Sutherland *et al.*, 2006). Ce résultat est cohérent avec l'évolution comparée des dépenses et des recettes de l'État et des collectivités. La hausse des dépenses des collectivités territoriales n'a été qu'en partie compensée par la baisse de celles de

Graphique 5.1. Évolution des dépenses et recettes des collectivités territoriales et de l'État¹

En pourcentage du PIB



1. Les dépenses et recettes de la Sécurité sociale ne sont pas incluses.

Source : OCDE, *Comptes nationaux*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054650103118>

l'État, et au total, depuis 1980, la somme de ces dépenses s'est accrue de 4 points de PIB. Le taux de prélèvement global, État et collectivités territoriales, a augmenté de 2 points de PIB sur la même période.

La France, comme les autres pays de l'OCDE, devra faire face à des tensions sur les dépenses provoquées par le vieillissement de la population (voir le chapitre 4), et les collectivités territoriales ne seront pas épargnées par ces pressions. Le montant des prestations retraites des fonctionnaires territoriaux restant à financer est très important (Pébereau, 2005). Les collectivités devront faire face aux besoins croissants de la population en soins de long terme, ceci d'autant plus qu'elles ont à leur charge la gestion de l'Aide Personnalisée d'Autonomie (APA), une aide pour les personnes de plus de 60 ans en perte d'autonomie. Si les évolutions démographiques devraient permettre au chômage de baisser, ce qui aurait pour conséquence de limiter les dépenses du revenu minimum d'insertion (RMI), financées par les départements, l'ampleur de cet effet est incertain car il dépend de la mise en place de politiques structurelles sur le marché du travail et sans doute insuffisant pour faire face aux autres sources de tensions sur les finances publiques.

Pour faire face à ces pressions, l'État a adopté une stratégie de maîtrise des dépenses¹ et des réformes ont été menées dans le domaine de la sécurité sociale avec celle des retraites (voir chapitre 4) et celle de l'assurance maladie (OCDE, 2005a) même si des efforts importants restent à réaliser. Parallèlement, l'État affiche un objectif de réduction du taux de prélèvements obligatoires, qui est parmi les plus élevés des pays de l'OCDE, et pèse sur la capacité de l'économie française à rebondir. Le défi maintenant est de poursuivre ces réformes et d'amener les collectivités territoriales à adopter ces mêmes objectifs. Or, l'organisation du système des collectivités territoriales et la façon dont la décentralisation a été menée jusqu'à présent posent un certain nombre de problèmes pour la maîtrise et l'efficacité des dépenses publiques d'une part et le poids des prélèvements d'autre part.

Les principales caractéristiques du système des collectivités territoriales

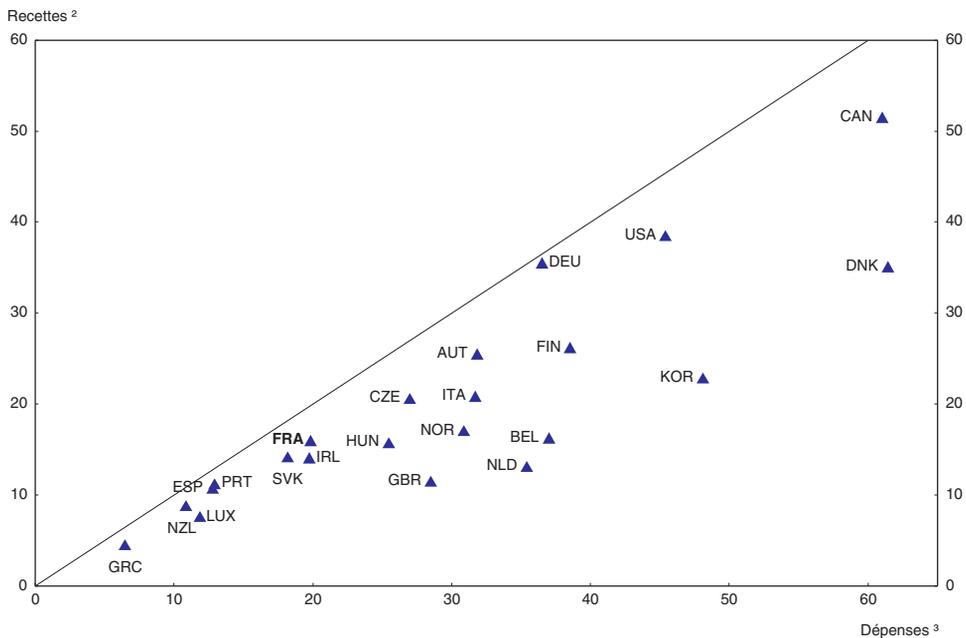
La décentralisation s'est faite en deux principales étapes. La première a eu lieu au début des années 80 et a réellement mis en place la décentralisation, avec notamment le

transfert vers les élus locaux des pouvoirs exécutifs que détenaient les *préfets*, représentants de l'État au niveau local. La région a acquis le statut de collectivité territoriale et des premiers blocs de compétence ont été alloués aux collectivités, comme la gestion partielle des collèges et des lycées. La deuxième, initiée en 2003 et qui se poursuit toujours, a pour but d'approfondir la décentralisation. L'un des objectifs est de clarifier la répartition des compétences en ouvrant la possibilité de définir une collectivité *chef de file* dans des domaines particuliers. Les régions devraient devenir chef de file dans les domaines de l'intervention économique en faveur des entreprises et de l'emploi alors que les départements auraient, dans une large mesure, la compétence sanitaire et sociale. Les collectivités ont également reçu le droit à l'expérimentation de politiques dans des domaines particuliers. Les transferts de compétence se sont poursuivis, avec en particulier le transfert de la gestion du RMI et, fait nouveau, des transferts de personnel comme le personnel technique des écoles.

En dépit de ces deux vagues de décentralisation, la France reste un pays relativement centralisé (graphique 5.2). L'État garde une responsabilité entière dans relativement peu de domaines, la défense, la politique extérieure, et les retraites par exemple mais il les partage dans beaucoup d'autres avec les collectivités territoriales, gardant souvent, un rôle important. Sa responsabilité reste presque entière dans les domaines de la politique de l'emploi et de la santé, même si certains dispositifs de la politique de l'emploi, la formation professionnelle, et des dispositifs spécifiques en matière de santé ont été décentralisés. Les responsabilités sont fortement partagées dans l'éducation où la gestion des écoles, des

Graphique 5.2. Ratios de décentralisation dans les pays de l'OCDE

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



1. 2003 pour le Canada et la Nouvelle-Zélande; 2004 pour la Corée.

2. Y compris les accords de partage d'impôts et à l'exclusion des transferts reçus des autres niveaux de gouvernement.

3. À l'exclusion des transferts aux autres niveaux de gouvernement.

Source : Statistique Canada; US Bureau of Economic Analysis; Statistics Norway; OCDE, *Comptes nationaux*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054685207350>

collèges et des lycées ainsi que du personnel technique y travaillant appartient aux collectivités alors que les enseignants et les programmes relèvent de l'État (voir chapitre 3). Il en est de même pour le RMI et l'APA dont la définition des montants relève de l'État alors que leur gestion a été confiée aux départements. Cependant, des formules d'expérimentation dans le domaine du RMI par les collectivités territoriales ont été mises en place (voir plus bas) afin de vérifier si des dispositifs donnant plus de pouvoir à ces dernières seraient plus efficaces que des règles générales fixées pour l'ensemble du territoire par l'État.

L'une des spécificités du système français est la représentation de l'État à chaque niveau de collectivité territoriale élue (la région, le département et la commune²). Les préfets de départements ou de régions³ ont été maintenus mais leur rôle a évolué. Ils restent les représentants de l'État et ont la charge de mettre en œuvre les politiques du gouvernement au niveau local. Ils dirigent les services préfectoraux qui sont organisés suivant les différents thèmes de la politique de l'État. L'État est également présent localement *via* les *services déconcentrés* des ministères; pour chaque ministère, des directions régionales ou départementales sont chargées de mettre en place et de suivre la politique du ministère. Ce que l'on peut donc appeler une « double représentation », des services déconcentrés et des services des collectivités territoriales élues, est spécifique à la France, même s'il existe des équivalents des préfetures dans d'autres pays unitaires de tradition centralisatrice (OCDE, 2006).

Un système « multicouches » et aux responsabilités partagées

Le système des collectivités territoriales françaises est complexe et souvent décrit comme étant « multicouches ». Comme dans beaucoup de pays de l'OCDE, il existe, trois échelons principaux qui sont inscrits dans la Constitution : les régions, les départements et les communes, gérés par des conseils élus au suffrage universel direct⁴. À cette structure s'ajoutent d'autres échelons dont les rôles varient en fonction des territoires mais qui proviennent essentiellement de la volonté des différents gouvernements de remédier au fractionnement ou à « l'émiettement » des communes (il en existe 36 500 dont 15 000 ont moins de 300 habitants). À la place des politiques de fusion de communes qui ont été mises en place dans d'autres pays comme le Danemark ou le Japon, la France a choisi la voie de la coopération (encadré 5.1). Celle-ci s'est développée à plusieurs occasions et sous différentes formes mais toujours pour confier des compétences particulières à un groupement de communes, les communes conservant de larges responsabilités. La forme principale de coopération est l'*intercommunalité*, qui a été fortement encouragée par l'État à partir des années 90 et s'est massivement développée. Elle consiste en des regroupements de communes au sein d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour assurer certaines prestations. En 2006, 86,5 % de la population était couverte par une *communauté*. À ces communautés s'ajoutent d'autres formes de coopération, qui parfois leur préexistaient, et qui peuvent se chevaucher avec celles-ci mais qui n'ont pas été supprimées. Il existe notamment de nombreux *syndicats* qui ont à leur charge des compétences techniques, mais aussi des *pays* qui regroupent des communes autour d'une activité économique, sociale ou culturelle. Au total, au fractionnement clair du territoire selon les trois niveaux de collectivités territoriales, les régions, les départements et les communes, s'ajoute une multitude de regroupements de communes se chevauchant les uns les autres.

Encadré 5.1. **Les formes de coopération entre communes**

Il existe différents types de regroupements de communes :

- les syndicats de commune qui en général existaient avant les communautés ;
- les communautés de communes qui regroupent des communes en milieu rural ;
- les communautés d'agglomération qui regroupent des communes pour former une agglomération de plus de 50 000 habitants ;
- les communautés urbaines qui regroupent des communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants.

Les syndicats de communes ont été créés pour gérer certains services publics (eau, assainissement, transports, électricité, etc.). Parallèlement, les regroupements de communes, « l'intercommunalité », se sont développés. Les premiers regroupements ont eu lieu dans les années 70 puis sont devenus plus nombreux à partir de la fin des années 90 avec les lois de 1992 et 1999. Les communes se regroupent au sein d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour assurer certaines prestations, soit techniques, soit pour des compétences plus larges comme le développement économique ou l'urbanisme. L'intercommunalité a été encouragée par des dotations de l'État plus élevées pour les communes qui se regroupent, transfèrent des compétences vers les communautés et acceptent le principe de la taxe professionnelle *unique* (voir plus loin).

Les EPCI se distinguent des collectivités territoriales selon plusieurs points. Les personnes en charge de leur administration ne sont pas directement élues mais sont issues des conseils municipaux. Leurs compétences sont limitées. Enfin, la création d'un EPCI nécessite l'accord de l'État (via le préfet).

La plupart des EPCI sont dotés d'une fiscalité propre. Cette fiscalité est soit additionnelle, constituée d'une part supplémentaire des taxes locales, soit unique en attribuant la taxe professionnelle *unique* (le principal impôt local) à la communauté. La loi de 1999 prévoit un délai de 10 ans pour que les communes d'une même communauté harmonisent leurs taux de taxe professionnelle.

La Constitution institue l'autonomie financière des collectivités territoriales en matière de recettes et de dépenses. Celles-ci sont libres d'utiliser leurs recettes comme elles le souhaitent et il n'y a pas de *hiérarchie* d'autorité entre les collectivités territoriales. À ce principe s'ajoute la clause de *compétence générale* des collectivités territoriales. En théorie, celles-ci peuvent intervenir librement dans tous les « domaines d'intérêt local qui les concernent ». Elles ne doivent donc pas empiéter sur les compétences de l'État ni sur celles d'autres collectivités. En pratique, comme il n'y a pas de définition précise du domaine de chaque collectivité, la répartition des compétences est complexe et les différentes collectivités interviennent fréquemment sur des domaines communs (tableau 5.1). Pour faire face à la multiplicité des intervenants et aux responsabilités partagées, l'État a développé une politique de contractualisation avec les différents niveaux de collectivités territoriales (OCDE, 2006). Les politiques des différentes collectivités territoriales au sein d'une même région sont souvent coordonnées dans le cadre d'un « schéma régional » et des « chefs de file » ont été introduits dans certains domaines mais pas de façon systématique. Les responsabilités restent bien souvent partagées.

Tableau 5.1. **Collectivités territoriales : « Qui fait quoi ? »**

Différents niveaux d'administration	Régions	Départements	Communautés	Communes	Intervention de l'État
Développement économique					
«Coordination»	X				
Aide aux entreprises		X	X	X	X
Infrastructures					
Entretien de la voirie		X	X	X	
Propriété et gestion des routes nationales		X			
Ports de pêche	X	X	X	X	
Aérodromes		X	X	X	
«Schéma» des infrastructures et des transports	X				
Éducation					
Enseignement					X
Garderies, Crèches			X	X	
Écoles primaires, bâtiment et équipement			X	X	
Collèges : patrimoine immobilier et personnels techniciens		X			
Lycées : patrimoine immobilier et personnels techniciens	X				
Universités					X
Emploi insertion					
Formation professionnelle des adultes	X				
Gestion du revenu minimum d'insertion (RMI) et du revenu minimum d'activité (RMA)		X			
Logement					
Construction de logements sociaux		X	X	X	
Plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées		X			
Foyers des personnes âgées			X	X	
Fonds de solidarité pour le logement (FSL)		X			
Aides aux personnes en difficulté					
Coordination des aides aux personnes en grande difficulté		X			
Fonds d'aide aux jeunes en difficulté (FAJ)		X			
Allocation personnalisée à l'autonomie, APA		X			
Santé					
Financements d'équipements sanitaires	X		X	X	
Formations sociales et paramédicales	X				
Autres actions médico-sociales	X	X	X	X	
Environnement					
Assainissement		X	X	X	
Déchets			X	X	
Lutte contre les nuisances sonores			X	X	
Lutte contre la pollution de l'air			X	X	
Eau			X	X	
Schémas départementaux		X			
Culture tourisme					
Offices du tourisme		X	X	X	
Monuments historiques	X	X	X	X	X

Source : OCDE à partir des sites : www.assemblee-nationale.fr/index.asp, www.interieur.gouv.fr, www.senat.fr/themes/td1recents.html.

Les comptes des collectivités territoriales et des EPCI sont contrôlés par les *chambres régionales des comptes* et les préfets. Les contrôles portent sur la légalité des budgets et sur le respect des règles budgétaires qui encadrent l'endettement des collectivités mais pas sur les dépenses avant qu'elles ne soient réalisées. Les intérêts financiers des collectivités territoriales sont défendus et mis en accord avec ceux de l'État au sein du *comité des finances locales* qui rassemble des élus parlementaires et des collectivités ainsi que des

représentants de l'État. Ce comité a le pouvoir de décision sur la répartition des principaux transferts de l'État entre les collectivités (voir ci-dessous) et il est obligatoirement concerté pour les questions financières qui intéressent les collectivités.

Les ressources des collectivités locales

Les ressources des collectivités territoriales sont essentiellement constituées de recettes fiscales (50 % des ressources) et de dotations d'État (35 % des ressources⁵). Lorsqu'une compétence est transférée, l'État doit, selon un principe constitutionnel, transférer aux collectivités territoriales les ressources qu'il y consacrait, soit en augmentant les ressources fiscales des collectivités (le plus souvent, cela a été fait par le transfert d'une partie d'un impôt d'État), soit par des dotations.

Il existe un très grand nombre d'impôts locaux. Les principaux impôts directs locaux, appelés « les quatre vieilles », sont la taxe professionnelle, payée par les entreprises sur la base de la valeur des immobilisations, des équipements et de la valeur ajoutée (voir encadré 5.4), la taxe d'habitation, payée par les ménages (et les entreprises pour les locaux à usage privatif) sur la base d'une estimation de la valeur locative des locaux, les taxes foncières bâtie et non bâtie payées par les propriétaires des biens sur la base de leur valeur locative.

Les pouvoirs des collectivités territoriales sur les quatre principaux impôts locaux concernent les taux et les assiettes. Les collectivités territoriales et les EPCI votent les taux des quatre taxes directes locales (chaque niveau vote un taux pour chaque taxe). Pour éviter une hétérogénéité trop forte entre les taux des collectivités et pour que la pression fiscale soit répartie entre les ménages et les entreprises, il existe des règles encadrant les taux d'imposition⁶. Concernant les assiettes, les collectivités territoriales peuvent décider d'exonérer certaines catégories de contribuables de taxe foncière ou de taxe professionnelle. Elles peuvent également modifier certains abattements de la taxe d'habitation. Au total, en comparaison internationale, le pouvoir des collectivités territoriales sur ces impôts est élevé et fortement utilisé (Blöchliger et King, 2006).

Les collectivités territoriales perçoivent également plusieurs impôts indirects. Les deux principaux impôts partiellement transférés aux collectivités sont la taxe sur les droits de mutation à titre onéreux qui concernent les transactions immobilières et la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Contrairement aux quatre impôts directs locaux, les collectivités ont un pouvoir faible ou inexistant sur ces impôts. Le produit de ces impôts n'a donc aucune raison d'évoluer comme les dépenses qu'ils servent à financer. Au sein des ressources fiscales, le poids de ces impôts indirects s'est développé car ils ont été dynamiques. En particulier, les droits de mutation qui bénéficient essentiellement aux départements, ont fortement crû avec le dynamisme du marché immobilier. Ils représentaient 40 % du produit des quatre principales taxes des départements en 2005 alors que ce ratio n'était que de 30 % en 2001.

Les collectivités territoriales perçoivent également un ensemble de transferts de l'État, dont l'évolution a été beaucoup plus dynamique que celle des prix. Ces transferts sont versés pour trois raisons principales : pour financer les services publics, pour compenser les pertes de ressources provoquées par les exonérations d'impôts locaux décidés par l'État et pour réduire les inégalités de richesse et de charges entre les collectivités (encadré 5.2).

Encadré 5.2. Les transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales sont versés pour différents motifs et il existe plusieurs dotations. Le système est rendu complexe par le fait que les différentes dotations ne correspondent pas aux différents motifs. Les trois principaux motifs sont :

- Le financement des compétences dont les collectivités ont la charge. Au moment du transfert d'une compétence, l'État fournit aux collectivités territoriales les ressources qu'il y consacrait, soit par des recettes fiscales, soit par des dotations. Ensuite, la dotation suit une règle d'évolution qui s'est avérée plus favorable que l'inflation.
- Les compensations fiscales liées aux exonérations. Lorsque l'État décide d'exonérer une partie des contribuables d'un impôt local (ou d'alléger leur contribution), il compense les collectivités du montant qui n'est plus perçu. Ces dégrèvements sont nombreux pour la taxe d'habitation et la taxe professionnelle.
- La péréquation. L'État réduit une partie des écarts de pouvoir d'achat (le rapport des charges sur les recettes) des collectivités territoriales au moyen de transferts. Chaque année, le gouvernement décide d'une « enveloppe » allouée à la péréquation qui est répartie entre les collectivités selon des indicateurs de ressources et de charges des collectivités.

Dans le système initial, les différentes dotations correspondaient aux différents motifs, mais au cours du temps, il est devenu de plus en plus difficile de compenser exactement des transferts de compétence ou d'exonérations anciennes et donc les différentes dotations ont été essentiellement englobées en une dotation principale. Le système actuel qui résulte de ces évolutions est intermédiaire. Il est essentiellement constitué de la dotation globale de fonctionnement (DGF) mais d'autres dotations subsistent. La DGF représente plus de 60 % des concours de l'État et inclut des transferts au titre des trois motifs. Elle peut être utilisée librement par les collectivités. Elle comprend une partie forfaitaire proportionnelle aux sommes versées l'année précédente, qui dépend de la taille de la population et inclut également la compensation au titre de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle (initiée en 1999). L'autre partie a un objectif de péréquation; elle dépend de l'insuffisance du potentiel fiscal et du produit de l'impôt sur les ménages. Elle inclut la dotation de solidarité urbaine, la dotation de solidarité rurale et la dotation nationale de péréquation. La DGF est versée aux communes, aux EPCI, aux départements et aux régions. Depuis 1996, la DGF évolue suivant la somme de l'inflation et 50 % du taux de croissance du PIB en volume. En dehors de cette dotation, d'autres dotations financent des dépenses particulières. Par exemple, la dotation de décentralisation finance les transferts de compétence qui n'ont pas été inclus dans la DGF.

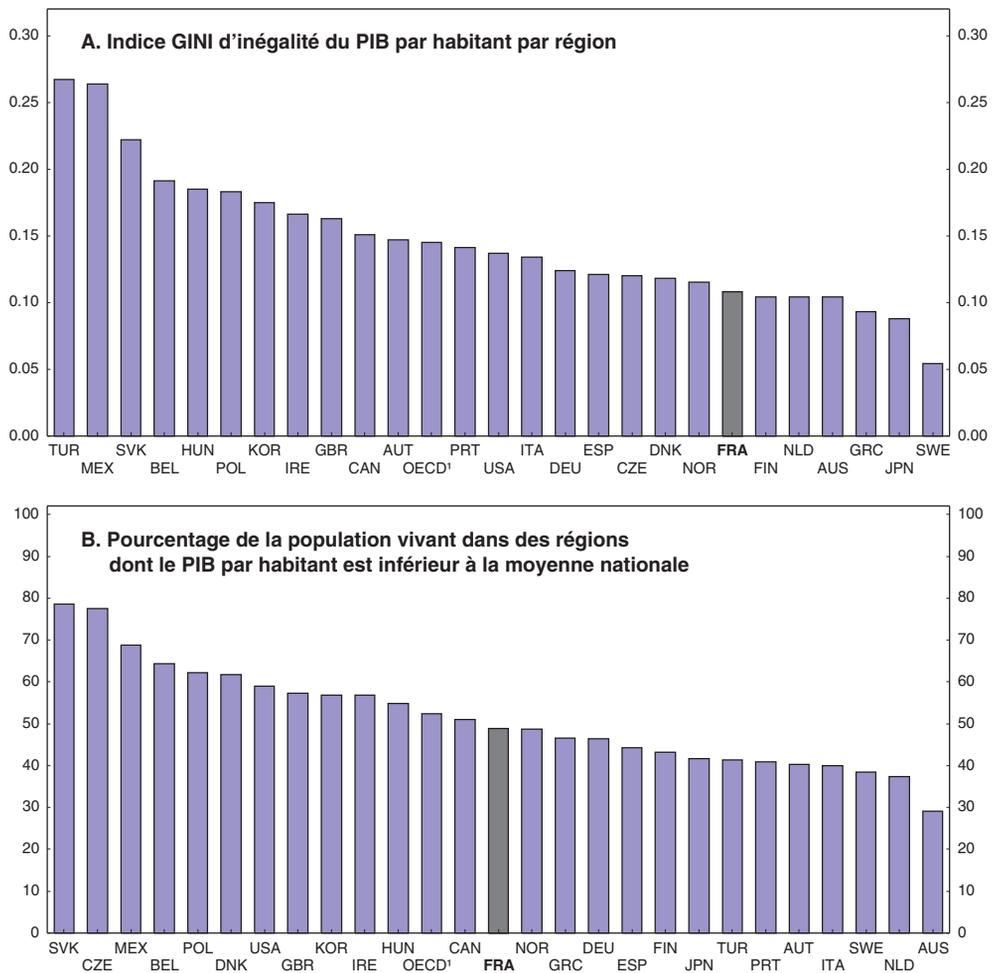
Les inégalités entre communes sont importantes

Les inégalités entre régions mesurées par le PIB par habitant sont plus faibles que dans la moyenne des pays de l'OCDE (OCDE, 2005b). Mais le pourcentage de la population vivant dans les régions les plus pauvres est proche de la moyenne des pays de l'OCDE, 49 % de la population résidant dans des régions où le PIB par habitant est inférieur à la moyenne nationale (graphique 5.3).

Les inégalités de richesse sont d'autant plus fortes que l'on se situe à un niveau fin de subdivision du territoire et elles le sont donc particulièrement entre communes. Les inégalités entre régions ou entre départements ne représentent qu'une part mineure de

Graphique 5.3. Disparité de PIB par habitant par régions

2003



1. Moyenne de 26 pays.

Source : OCDE, base de données sur les régions.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054718111572>

l'ensemble des inégalités de ressources : 78 % des inégalités de ressources entre communes proviennent d'inégalité de ressources à l'intérieur des régions et 60 % au sein des départements (tableau 5.2). Les inégalités de ressources proviennent pour l'essentiel de la taxe professionnelle (voir plus bas) et les inégalités de charge proviennent en partie de la concentration géographique de la pauvreté (voir chapitre 3). Au total, le rapport des charges sur les recettes, appelé pouvoir d'achat, varie fortement entre les collectivités territoriales.

L'État cherche à diminuer les écarts de richesse entre collectivités territoriales à travers des mécanismes de péréquation. Comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, la politique de péréquation mise en place par la France vise à réduire les inégalités à la fois de ressources et de charge, mais contrairement à d'autres pays, le système n'a pas pour objectif de les supprimer complètement. Le système de péréquation est complexe, il inclut plusieurs transferts dont l'objectif spécifique est la péréquation (comme la composante à

Tableau 5.2. **Décomposition de la variance des ressources des communes au niveau des régions et des départements**

		2006		
		Variance inter	Variance intra	Variance totale
Potentiel fiscal par habitant ²	● Régions	83 %	17 %	100 %
	● Départements	69 %	31 %	100 %
Ressources par habitant ³	● Régions	78 %	22 %	100 %
	● Départements	60 %	40 %	100 %

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

2. Ressources au titre des quatre principaux impôts locaux.

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

Source : Calculs de l'OCDE à partir des données détaillées de la DGF mises à disposition par l'Association des communautés urbaines de France.

objectif de péréquation de la DGF) mais d'autres transferts dont l'objectif initial n'est pas la péréquation peuvent avoir dans les faits, des effets péréquateurs. Au total, 40 % des inégalités de pouvoir d'achat des communes étaient corrigées en 2001, 51 % pour les départements et 54 % pour les régions (Gilbert et Guengant, 2004). Ces taux de correction des inégalités varient fortement entre les communes. Les moyens alloués à la péréquation se sont accrus au cours du temps. Néanmoins, ils n'atteignaient que 0.3 % de PIB en 2006, ce qui semble faible par rapport aux dépenses d'autres pays, même si ces chiffres sont difficiles à comparer (Blöchliger *et al.*, 2007). L'ampleur de la correction des inégalités, si elle s'est accrue au cours du temps, apparaît également relativement faible par rapport aux résultats d'autres pays européens dont les systèmes de péréquation parviennent à combler en moyenne les deux tiers des inégalités.

Le cas particulier du RMI

Cette organisation des collectivités territoriales pose un certain nombre de problèmes qui peuvent être évoqués, à titre illustratif, à travers l'exemple de la décentralisation du RMI. À sa création en 1988, le dispositif du RMI était partagé entre l'État qui avait la charge de la gestion de l'allocation et le département qui devait s'occuper de l'insertion mais sans qu'aucune ressource supplémentaire ne lui ait été affectée. Dans les faits, les mesures d'insertion ont été très peu développées, les départements n'en ayant pas les incitations (ni les moyens spécifiques) puisque l'État avait à sa charge l'essentiel des ressources. Pour remédier à ce problème, la gestion de l'allocation du RMI (et du RMA, le contrat spécifique d'aide au retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI) a été décentralisée vers le département en 2003, mais l'État a gardé le pouvoir de décider du montant de l'allocation.

Comme lors de tous transferts de compétence, l'État s'est engagé à le financer « à l'euro près », et à transférer au département le montant qu'il lui consacrait en 2003. Ceci a été fait en octroyant aux départements une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), qui est un impôt d'État sur lequel les départements n'ont pas la possibilité de moduler les taux. Il était prévu que les écarts futurs entre les dépenses liées au RMI et les recettes de la TIPP, qui devaient rester faibles, soient à la charge des départements. Mais dès 2004, les problèmes de financement sont apparus. L'assiette de la TIPP n'a que peu progressé alors que les dépenses au titre du RMI se sont accrues fortement sous l'effet d'une mauvaise conjoncture du marché du travail et d'une réforme de l'allocation chômage qui a conduit à un basculement des chômeurs vers le RMI. De plus, la décentralisation du RMI s'est accompagnée d'un accroissement des dépenses au-delà du coût de l'allocation,

sans doute en raison d'une mise à disposition de personnel par l'État insuffisante et du coût élevé des services de l'ANPE facturés aux départements (Mercier, 2007). Au total, la compensation de l'État n'a couvert que 92 % des dépenses du RMI en 2004 et 85 % en 2005. L'État a décidé de combler cet écart par un apport exceptionnel en 2004. Pour les années 2005 à 2007, un *fonds de mobilisation départementale pour l'insertion* (FMDI) a été créé qui permet de combler en partie l'écart entre les recettes et les dépenses mais en tenant compte des besoins particuliers des départements défavorisés et de leur mobilisation en faveur de l'insertion.

Si l'ensemble des décisions prises après la décision initiale de décentraliser le volet insertion du RMI l'ont été pour des raisons cohérentes, comme accroître les incitations des départements à s'impliquer dans l'insertion et leur permettre de financer ces compétences, elles ont abouti à une situation qui pose un certain nombre de problèmes et risque de nuire à l'efficacité des politiques :

- L'autonomie des départements : les départements doivent financer le RMI dont le montant et les bénéficiaires sont définis par l'État. Ce manque d'autonomie a pu conduire certains départements à diminuer les dépenses d'insertion pour financer l'allocation qu'ils ont l'obligation de garantir, d'où des pertes d'efficacité de la dépense. Comme le RMI est financé par une partie d'un impôt d'État, les contribuables ne peuvent pas identifier leur contribution à son financement et ne sont donc pas incités à exiger des résultats de la politique menée.
- Les responsabilités partagées : les départements financent l'allocation et doivent mettre en place le contrat d'insertion qui doit accompagner la perception de l'allocation, l'État décide du montant de l'allocation. De plus, la caisse d'allocation familiale (CAF) est chargée de tenir à jour le fichier des bénéficiaires du RMI et de verser l'allocation, le département sous-traite les actions d'insertion à l'ANPE et les régions s'occupent de la formation des adultes. Dans ce système, il n'y a pas de responsable ni d'objectif clairement définis de la politique d'insertion et pas d'évaluation de l'ensemble du système. Il est difficile de mettre en place un programme d'insertion au niveau local. Chaque intervenant peut donc renvoyer la responsabilité vers un autre, d'où de faibles incitations à avoir un dispositif réellement efficace. Si l'État essaie de limiter sa participation pour inciter les collectivités à avoir une politique plus efficace qui permette de baisser le nombre de bénéficiaires, tant qu'il décidera du montant de l'allocation et donc influencera les dépenses, il lui est difficile de cesser de jouer le rôle d'un financeur de dernier ressort qu'il a pour l'instant.
- La cohérence globale : la décentralisation du RMI pose des problèmes d'asymétrie de la politique sociale, d'autres minima sociaux restant entièrement gérés par l'État (voir chapitre 2). Par ailleurs, la politique de l'emploi reste essentiellement du domaine de l'État, or l'emploi joue un rôle important dans l'insertion des personnes. Il paraîtrait plus efficace que les politiques d'emploi et d'insertion relèvent du même niveau de gouvernance.

Les solutions qui peuvent être envisagées pour faire face à ces problèmes illustrent assez bien les directions vers lesquelles l'ensemble du système pourrait être réformé, et les difficultés qui se posent. Plusieurs solutions sont envisageables. L'une consisterait à donner plus de pouvoir et d'autonomie aux départements en leur confiant la gestion de l'ensemble des minima sociaux et des compétences importantes en termes de politique de l'emploi ainsi que des impôts leur permettant de financer ces dépenses et sur lesquels ils

auraient de vrais pouvoirs de décision. Cette possibilité est en partie expérimentée dans certains départements (par la loi de finances pour 2007) qui ont le droit d'utiliser librement les moyens de la prime pour l'emploi et des politiques d'insertion pour mettre en place de nouveaux dispositifs incitatifs d'accompagnement vers l'emploi. Mais l'allocation reste, comme dans de nombreux autres pays de l'OCDE, fixée au niveau national pour garantir un certain revenu à tous. Les responsabilités resteraient donc partagées. Une autre solution serait de ramener le RMI dans les compétences de l'État et de faire des politiques d'emploi et d'insertion un bloc sous sa responsabilité.

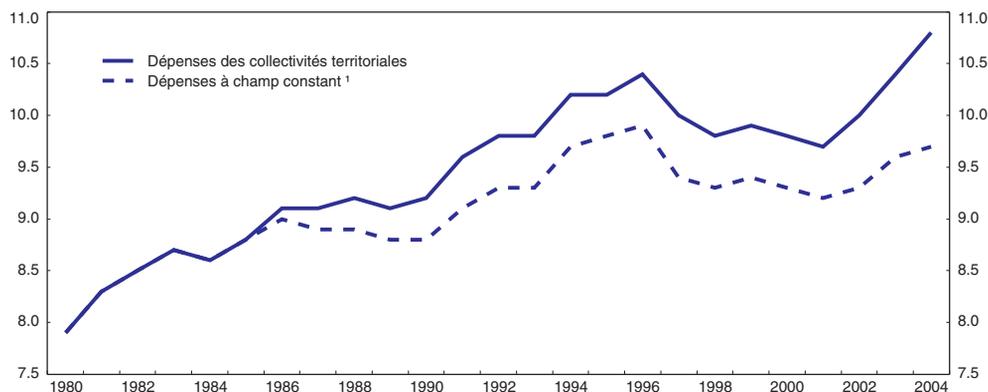
Limiter les pressions sur les dépenses publiques

L'expérience des autres pays de l'OCDE montre qu'il n'est pas rare que la décentralisation s'accompagne dans un premier temps d'une hausse des dépenses publiques totales, soit pour des raisons de rigidités qui empêchent les dépenses de l'État de diminuer d'autant que celles des collectivités n'augmentent, soit pour des questions liées à l'organisation du système. Mais à terme, la décentralisation doit pouvoir conduire à des gains d'efficacité de la dépense publique.

Les dépenses des collectivités territoriales s'accroissent mécaniquement avec les transferts de compétences de l'État. Mais ces transferts de compétence n'expliqueraient, selon une étude du ministère des Finances, que 50 % de la hausse du poids des dépenses dans le PIB depuis 1985 (graphique 5.4). Plusieurs éléments peuvent expliquer ces pressions à la hausse qui ont été largement documentés dans différents rapports (Bonrepaux et Mariton, 2005; Richard, 2006).

Graphique 5.4. **Impact des transferts de compétences sur les dépenses des collectivités territoriales**

En pourcentage du PIB



1. En dehors des dépenses liées aux transferts de compétences.

Source : Ministère des Finances, Direction générale du trésor et de la politique économique.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/054724655032>

Améliorer la coopération entre l'État et les collectivités territoriales et la répartition des responsabilités

La décentralisation peut prendre deux formes extrêmes, soit un transfert de l'intégralité des responsabilités liée à une compétence, soit la délégation de la gestion d'un service dont l'État conserve la définition des normes et donc l'essentiel des responsabilités. Entre ces deux cas polaires, il existe un continuum de situations où les responsabilités sont

partagées mais chacune devrait être le résultat optimal d'un arbitrage entre la nécessité de responsabiliser les collectivités et la volonté d'avoir des services de qualité identique sur le territoire. Dans la pratique, en dehors des grandes compétences transférées, la décentralisation a pris la forme de nombreux transferts ponctuels de compétences, bien souvent des services publics dont la gestion a été déléguée, sans réelle réflexion sur cet arbitrage. Pourtant, la délégation d'un service dont les normes restent définies par l'État risque de s'accompagner d'une hausse des dépenses car ni les collectivités ni l'État n'est incité à prendre les meilleures décisions en termes d'efficacité-coût puisque les responsabilités sont partagées. Plus généralement pour l'ensemble des dépenses des collectivités territoriales, l'État conserve un pouvoir important *via* la définition de normes de services publics à laquelle les collectivités sont peu associées (Richard, 2006). Pour qu'à terme la décentralisation s'accompagne d'un gain en efficacité de la dépense publique, les responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales devraient être plus clairement définies et le partage devrait être stabilisé. La coordination entre l'État et les collectivités territoriales devrait être également améliorée, en particulier en associant les collectivités à la définition des normes qui les concernent.

Le succès de la décentralisation en matière de dépenses dépend fortement d'une bonne réallocation des ressources, en particulier de personnel, de l'État vers les collectivités. Or, de ce point de vue, la décentralisation a été un échec. Ces réallocations n'ont pratiquement pas eu lieu au cours des 25 années de décentralisation (encadré 5.3). Les effectifs de l'État ont continué à progresser alors que ceux des collectivités territoriales se développaient massivement (Pébereau, 2005; Richard, 2006). Cette hausse des effectifs de l'État alors que ses prérogatives se réduisaient a été « absorbée » par un renforcement des *services déconcentrés* de l'État (voir plus haut) qui a alourdi le système des collectivités territoriales. Toutefois, depuis 2004, des transferts d'agents de l'État vers les collectivités locales ont eu lieu pour accompagner les transferts de compétences et le gouvernement

Encadré 5.3. **Décentralisation et emploi public**

Il existe trois types de « fonctions publiques » en France – d'État, territoriale et hospitalière – qui sont fortement cloisonnées. Étant donnée l'impossibilité de licencier, les ajustements sur le volume d'emploi des deux premières fonctions publiques peuvent se faire par : i) la décentralisation de personnel, c'est-à-dire le passage de la fonction publique d'État vers la fonction publique territoriale, ii) le *détachement* qui consiste à mettre un fonctionnaire à la disposition d'une autre fonction publique mais où celui-ci reste attaché à sa fonction publique d'origine, iii) un ajustement du nombre de places ouvertes aux concours d'entrée des fonctions publiques et iv) le non remplacement de fonctionnaires d'État partant à la retraite. Avant 2003, il n'y a pas eu de décentralisation de personnel, les ajustements de court terme n'ont donc pu se faire que par les détachements. Ces derniers ont eu lieu pour les fonctionnaires peu ou moyennement qualifiés (catégories B et C), mais ont été peu nombreux pour les fonctionnaires les plus qualifiés (catégorie A) car la fonction publique d'État étant jugée la plus prestigieuse, il n'y a pas d'incitation pour les cadres à passer, même temporairement, vers la fonction publique territoriale. Les non remplacements de fonctionnaires d'État partant à la retraite ont été très peu nombreux. Au total, l'emploi public a fortement augmenté dans les collectivités territoriales (+43 % en 20 ans) alors qu'il n'a commencé à ralentir significativement au niveau de l'État qu'en 2005.

tente de recentrer les services de l'État sur la mise en œuvre des politiques nationales. Dans le futur, il est essentiel que l'État tire davantage parti du grand nombre de départs à la retraite de fonctionnaires pour diminuer les effectifs de l'État et développer davantage les transferts de fonctionnaires, où les personnes changent de fonction publique d'appartenance comme cela a été le cas avec le personnel technique de l'Éducation nationale.

En plus de ces rigidités sur le volume d'emploi, les salaires des trois fonctions publiques sont indexés sur la même valeur du « point » de fonction publique qui est négocié par le ministère de la fonction publique avec les organisations syndicales. Ces évolutions ne sont pas toujours adaptées aux moyens des collectivités territoriales ni aux prix régionaux et ont donc pu peser sur leurs dépenses. Les collectivités territoriales devraient être davantage associées aux négociations sur les salaires.

Faire en sorte que l'organisation du système ne soit pas une entrave à son efficacité

Le système tel qu'il apparaît, avec une multiplicité d'administrations, est particulièrement propice à engendrer un certain nombre de coûts additionnels. Ces coûts sont de deux ordres. À cause de la complexité du système, les charges peuvent être supérieures aux coûts les plus faibles pour produire un certain service d'une qualité donnée. Ce surcoût « technique » de production provient en particulier de la duplication des services administratifs. En dehors du surcoût technique, le système où un même service peut être proposé à plusieurs niveaux et donc, où les ménages ou les entreprises peuvent en bénéficier par plusieurs voies, engendre des mécanismes de surenchère entre les collectivités qui aboutissent à une surproduction de services. L'exemple le plus frappant est celui des aides aux entreprises où il est usuel, pour une entreprise qui s'installe dans une commune de recevoir des aides de la part de chacun des niveaux de collectivité (OCDE, 2006). Cette surproduction de biens et services publics locaux ampute potentiellement la production de biens et services privés et induit ainsi un détournement de consommation, ce qui constitue un coût d'opportunité. Les coûts de ce système, et plus généralement, l'analyse en termes de coût bénéfice de la décentralisation, sont difficiles à mesurer. Des méthodes d'évaluation existent mais elles n'ont jamais été mises en place en France (Gilbert *et al.*, 1998) alors que d'autres pays, comme l'Espagne et l'Italie, ont tenté d'évaluer le coût des inefficacités du système de décentralisation.

Le chevauchement des compétences entre différents niveaux de collectivités aboutit également à une situation où les responsabilités ne sont pas clairement définies, les dépenses ne sont pas conditionnées à l'obtention de résultats et l'évaluation des politiques est d'autant plus difficile. Les contrats auxquels l'État a recours pour coordonner les intervenants sont nécessaires et centraux pour réussir la décentralisation mais, tels qu'ils fonctionnent pour l'instant, ils sont eux-mêmes à l'origine de lourdeurs administratives et d'une inertie du système, et ne résolvent donc pas pleinement le problème d'absence d'un responsable (André, 2005; OCDE, 2006). Pour éviter ces problèmes, le système devrait s'orienter vers une plus forte spécialisation et vers une allocation plus cohérente des responsabilités et donc, vers la suppression de la clause de compétence générale. Une solution intermédiaire consisterait à définir des chefs de file pour chaque domaine qui auraient la responsabilité de coordonner les actions, de vérifier que les ressources sont correctement allouées, et de rendre des comptes aux citoyens sur la politique menée. La proposition faite dans plusieurs rapports d'attribuer les services de proximité aux communes, l'aide sociale aux départements et l'aménagement du territoire et le

développement économique aux régions constitue une possibilité de répartition des responsabilités. Quelle que soit la répartition choisie, elle devrait respecter la cohérence des politiques, en particulier en matière de lutte contre le chômage, et donc, par exemple, ne pas séparer la formation professionnelle du RMI.

L'intercommunalité semble avoir été une autre source de surcoûts. Au début de sa mise en place, elle s'est traduite par une hausse des dépenses totales, communes et communautés, ce qui n'est pas étonnant puisque les communes qui se regroupaient recevaient en supplément la *dotation d'intercommunalité*. Ensuite, les dépenses des communes auraient du ralentir mais cela n'a pas été durablement le cas. Depuis 2000, les dépenses consolidées des communes et des communautés augmentent plus rapidement que la tendance de long terme des dépenses purement communales, ce qui s'explique largement par une progression de l'offre de services publics (Richard, 2006).

Les communes ont été incitées à se regrouper pour percevoir la dotation d'intercommunalité, mais, pour que l'intercommunalité ne reste pas une coquille vide, et qu'elle s'accompagne d'un réel transfert de compétence vers les groupements, certains mécanismes avaient été mis en place. La dotation d'intercommunalité dépend du coefficient d'intégration fiscale qui mesure le poids des recettes fiscales utilisées directement par le groupement et qui ne sont pas redistribuées vers les communes (car si elles le sont, cela signifie que les compétences ne sont pas réellement transférées au groupement). Les préfets ont la charge de surveiller le montant des redistributions vers les communes. De plus, les transferts de compétence des communes vers les groupements doivent respecter certaines règles visant à assurer que des dépenses liées à cette compétence ne restent pas dans le domaine de la commune, ce qui engendrerait des surcoûts (OCDE, 2006).

Maintenant que les communes ont été incitées à se regrouper et à transférer des compétences au niveau de la communauté, il faut les inciter à réaliser les économies d'échelle. Une possibilité serait de limiter dans le temps l'attribution de la dotation d'intercommunalité. Si cette solution ne paraissait pas possible à mettre en place, le gouvernement pourrait vouloir rendre la dotation d'intercommunalité conditionnelle à la réalisation d'économies d'échelle et renforcer le contrôle de la réalisation de ces économies⁷. Mais la mise en place de cette solution risquerait de s'accompagner d'un certain nombre de lourdeurs et poserait des problèmes difficiles à surmonter car les économies d'échelle sont difficilement identifiables et mesurables. À plus long terme, l'État pourrait réfléchir à la mise en place d'une dotation unique consolidée entre les communes et l'intercommunalité afin que ces structures allouent les moyens en fonction des compétences réellement exercées. Mais, cette solution pourrait affaiblir le contrôle des décisions par les citoyens car les responsables de l'intercommunalité ne sont pas pour l'instant directement élus par les citoyens de l'intercommunalité et se heurterait à la difficulté de décider des réallocations des ressources vers les communes.

La pertinence d'avoir des compétences techniques gérées par des syndicats de communes plutôt que par les communautés doit être étudiée et lorsque cela engendre des inefficacités, les syndicats devraient être intégrés aux communautés. Les autres formes de coopération devraient être progressivement éliminées sauf lorsqu'elles sont pleinement justifiées.

Développer un système d'information pour stimuler la concurrence et permettre l'évaluation de la dépense publique territoriale

Les problèmes d'efficacité que rencontre le système actuel sont en partie liés à l'insuffisance d'informations disponibles sur les choix des collectivités en matière de dépenses, leurs ressources et la qualité des services fournis. Ce manque d'information a plusieurs conséquences. Les citoyens ne peuvent juger correctement, ni l'efficacité des politiques menées, ni les choix qui sont faits; ils n'exercent donc pas de pression réelle sur les politiques menées. Ce manque de pression n'incite pas les élus ou responsables locaux à rendre des comptes, ces derniers ne développent donc pas ces informations. Ni les élus, ni les citoyens ne peuvent comparer l'efficacité des dépenses de leur collectivité par rapport à celles des autres.

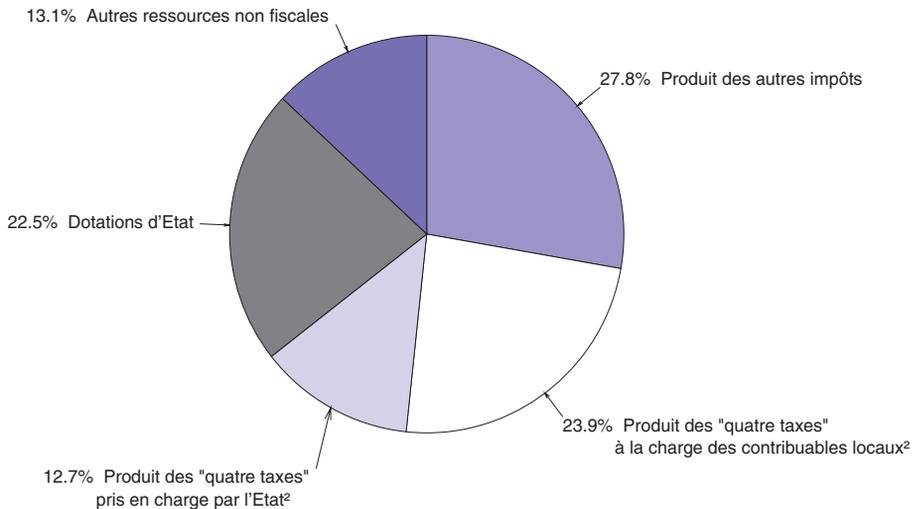
Il est donc important de développer un système d'information sur l'ensemble des dépenses des collectivités et sur la façon dont elles sont financées, facilement accessible aux citoyens. Ces données doivent être comparables entre collectivités et consolidées, en particulier entre les communes et les communautés. Les services de l'État travaillent à la création d'un système d'information qui regroupe les données disponibles et remises en forme – non plus en fonction d'impératifs statistiques comme c'est le cas aujourd'hui – mais pour répondre à l'objectif de faciliter la comparaison entre collectivités territoriales afin qu'elles soient incitées à proposer de manière transparente et au meilleur coût, des services de qualité qui correspondent aux souhaits des citoyens. Dans ce domaine, la France pourrait s'inspirer des expériences menées dans d'autres pays comme la Norvège qui a développé un tel système d'information très complet.

Un autre objectif du système d'information pourrait être d'amener les collectivités territoriales à définir des priorités pour leur dépenses et des mesures d'efficacité des services rendus, donc à concevoir leurs budgets selon des règles proches de la LOLE, et à s'orienter, si cela paraît souhaitable, vers un accord entre l'État et les collectivités territoriales sur une norme d'évolution de leurs dépenses. Certaines collectivités, surtout celles de taille significative, ont déjà adopté ce type de conception de leur budget. Ces expériences devraient être développées, par exemple au sein du Comité des finances locales, en faisant partager l'expérience des collectivités pilotes et en aidant les autres à mettre en place ces méthodes.

Responsabiliser les collectivités territoriales par les ressources tout en limitant les pressions sur les prélèvements obligatoires

Les recettes des collectivités territoriales ont subi des évolutions de structure qui ont réduit leur autonomie fiscale. Le poids du produit des impôts dans leurs ressources n'a cessé de baisser alors que celui des transferts provenant de l'État s'est accru pour atteindre près de 35 % en 2003 (graphique 5.5). Les collectivités territoriales n'ayant pas de compte à rendre aux citoyens sur l'utilisation des transferts d'État, la hausse du poids de ces transferts dans leur financement n'incite pas fortement les collectivités à sélectionner les dépenses les plus efficaces. Le coût de cette inefficacité est en partie supporté par l'État (puisqu'il est devenu un contributeur important des finances locales) et, *in fine*, par les citoyens.

Graphique 5.5. **Les ressources des collectivités territoriales**¹
Régions, départements et communes, 2003



1. Ressources de fonctionnement uniquement.

2. Taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxes foncières bâti et non bâti.

Source : Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, DGCL, « Les collectivités locales en chiffres 2006 ».

Un système peu transparent et qui n'assure pas l'autonomie financière des collectivités territoriales

Cette évolution provient en particulier de la prise en charge croissante de la fiscalité locale par l'État. Comme expliqué précédemment, l'État a la possibilité de décider d'allègement ou d'exonération d'impôts locaux; il compense alors les collectivités territoriales du manque à gagner. Cette possibilité a été largement utilisée, en particulier avec la taxe professionnelle (encadré 5.4) et la taxe d'habitation. Au total, la proportion du produit des quatre principales taxes directes locales prise en charge par l'État n'a cessé de croître pour atteindre près de 35 % en 2003⁸.

La prise en charge par l'État d'une partie croissante des recettes fiscales des collectivités territoriales a eu pour conséquence de créer une distinction entre trois notions qui devraient coïncider, le « produit voté », le « produit payé », le « produit perçu » (Valletoux, 2006). La distinction entre le « produit voté » et le « produit payé » introduit un manque de transparence pour le contribuable et des incitations pour les collectivités à augmenter les taux puisque ces hausses ne sont pas directement supportées par les électeurs. La distinction entre le « produit payé » et le « produit perçu » a permis aux collectivités de percevoir des ressources supérieures à celles payées par les contribuables au titre de l'impôt local. Mais ces ressources pèsent de façon indirecte sur les contribuables puisque les transferts d'État doivent, *in fine*, être financés et donc l'ont été en partie par des impôts d'État. Au total, les contribuables peuvent avoir l'illusion que le taux de prélèvement n'augmente pas alors que les pressions sont en fait transférées vers les impôts d'État. Le manque de transparence les empêche de connaître le vrai coût des

Encadré 5.4. La taxe professionnelle

Cet impôt est dû chaque année par les personnes physiques ou morales qui exercent une activité professionnelle non salariée. La taxe est établie dans la commune où l'entreprise dispose de locaux ou terrains. Elle est perçue par les communes et les EPCI, les départements et les régions. La taxe professionnelle est assise sur trois bases qui sont combinées de façon complexe : la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière (immobilisations), la valeur locative des équipements et biens mobiliers et une fraction du chiffre d'affaire. Une fraction des salaires faisait historiquement partie de la base mais a été supprimée pour ne pas décourager la demande de travail des entreprises (OCDE, 2005a).

La taxe professionnelle est rendue complexe par les différents mécanismes qu'elle comprend :

1. Une cotisation de péréquation destinée à réduire les différences de taux entre collectivités payées par les établissements situés dans des communes où le taux d'imposition est inférieur au taux moyen.
2. Une cotisation minimum due par tous les contribuables y compris ceux dont la base d'imposition est nulle ou très faible, assise sur la taxe d'habitation.
3. Une cotisation minimale assise sur la valeur ajoutée. Au-delà d'un certain chiffre d'affaire (7.6 milliards d'euros hors taxe), les entreprises doivent s'acquitter d'au moins 1.5 % de leur valeur ajoutée au titre de la taxe professionnelle.
4. De nombreux abattements à la base et de nombreuses exonérations, qui ont souvent été décidés par l'État pour aider certaines entreprises. Un quart des entreprises en sont exonérées.
5. Un plafonnement en fonction de la valeur ajoutée qui a été plusieurs fois modifié. Depuis 2007, le montant payé par les entreprises ne doit pas dépasser 3.5 % de leur valeur ajoutée (1.5 % pour les entreprises agricoles). Avant 2007, le plafond était de 3.5 % à 4 % selon le chiffre d'affaire de l'entreprise.

Cet encadrement des cotisations de la taxe professionnelle par la valeur ajoutée a conduit à une situation où 52 % du produit de la taxe professionnelle était assis sur la valeur ajoutée en 2003. La part du produit de la taxe professionnelle prise en charge par l'État est passée de 25 % en 1998 à 39 % en 2003. La taxe professionnelle est donc devenue très éloignée de l'impôt qui a été conçu initialement. Parallèlement, elle pose un certain nombre de problèmes, largement expliqués par la commission Fouquet en 2004 qui était en charge d'examiner cette taxe et d'en proposer des réformes. Depuis la suppression de la part salariale de la base de la taxe professionnelle, l'impôt pèse sur le capital et donc sur les entreprises à forte intensité capitalistique comme l'industrie, créant des inégalités entre secteurs. De plus, la taxe professionnelle s'est avérée être un handicap pour les entreprises exposées à la concurrence internationale.

Pour faire face à ces problèmes, la commission Fouquet s'est vue confiée la mission de proposer des mesures pour rendre la taxe professionnelle plus neutre économiquement, mais pas pour l'alléger. Elle a proposé de la remplacer par deux taxes distinctes : l'une reposant sur la valeur ajoutée avec un taux fixé localement dans la limite d'un plancher et d'un plafond nationaux (de 1.2 % à 3.2 %), l'autre reposant sur la valeur locative foncière à un taux fixé également localement. Ce système aurait moins surtaxé l'industrie. Les collectivités auraient eu le pouvoir de fixer les taux d'imposition à l'intérieur d'un intervalle donné. Enfin, les exonérations auraient dû être réexaminées à la lumière d'un principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt.

Ces propositions n'ont pas été retenues par le gouvernement, essentiellement parce qu'elles auraient conduit à des transferts importants de charge fiscale entre secteurs d'activité que l'État voulait en partie compenser, entraînant un coût élevé. Les modifications apportées finalement à cet impôt ont été :

- La mise en place d'un vrai plafonnement de la taxe professionnelle puisque ce dernier est désormais calculé en fonction de l'impôt de l'année et non du taux de 1995.
- Un abaissement du plafond de valeur ajouté à 3.5 %.
- La pérennisation du dégrèvement pour investissements nouveaux.
- La participation des collectivités territoriales au financement du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée. L'État prend toujours à sa charge l'écart entre le produit des bases par le taux de l'année 2005* et le plafond de 3.5 % de la valeur ajoutée mais ce sont les collectivités locales qui supportent le manque à gagner provoqué par des hausses de taux au-delà de celui de 2005 appliqué à des entreprises plafonnées.

* Ou si l'un des deux est plus bas, le taux de 2004 ou le taux de l'année d'imposition.

politiques mises en œuvre sur leur territoire et donc de pouvoir juger de leur efficacité. Les collectivités quant à elles ne sont que faiblement incitées à fournir les meilleures politiques compte tenu des impôts prélevés sur leur résidents.

De plus, ces multiples exemptions décidées par l'État ont conduit à une situation où les contribuables ne sont pas imposés sur la même base. En raison du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, la moitié des entreprises sont imposées à ce titre uniquement sur la base de leur valeur ajoutée. De même pour la taxe d'habitation, en raison des allègements dépendant du revenu, un ménage sur deux est imposé à ce titre en fonction de son revenu. Les ménages et les entreprises bénéficiant de ces allègements ne sont pas concernés par des changements de taux. De plus, des ménages avec des revenus identiques ou des entreprises avec des valeurs ajoutées identiques, en fonction de leur emplacement sur le territoire sont soumis à des impôts dont l'assiette est différente.

Parallèlement à la prise en charge croissante de la fiscalité locale par l'État, les bases des taxes d'habitation et foncières sont devenues archaïques car la valeur locative cadastrale retenue est toujours celle de 1970. Ces bases ont été réévaluées en 1990 mais les nouvelles bases n'ont jamais été utilisées. Un coefficient national est appliqué chaque année à la base de 1970 de telle sorte que ces bases sont devenues à la fois souvent sous-évaluées et déconnectées de la valeur vénale.

Au total, le poids du produit des « quatre taxes » dans les recettes fiscales des collectivités a baissé, passant de 70 % au milieu des années 90 à seulement 57 % en 2003. Or, ces impôts, sur lesquels les collectivités ont un pouvoir élevé, sont ceux qui leur procurent de l'autonomie. Cette évolution s'explique également par le fait que les dernières compétences qui ont été transférées et financées par des ressources fiscales, l'ont été par le transfert d'une partie d'un impôt d'État, comme la TIPP ou la taxe sur les droits de mutation, plutôt qu'en amenant les collectivités à les financer par l'impôt local. Si certains de ces impôts, comme celui sur les droits de mutation, peuvent constituer des ressources importantes pour les collectivités territoriales, celles-ci n'ont qu'un pouvoir très limité sur le produit de ces impôts (essentiellement sur l'assiette et peu sur les taux). Ils n'apportent donc pas la même autonomie financière que les impôts locaux.

Enfin, certaines compétences transférées ont été financées par des transferts de l'État plutôt que par des ressources fiscales. Les dotations à des fins de péréquation se sont développées même si elles restent limitées (voir plus haut). Le poids des transferts de l'État dans les ressources des collectivités s'est donc également accru pour ces raisons.

L'autonomie financière des collectivités territoriales peut être mesurée à travers le ratio entre les ressources propres et les ressources totales des collectivités. Les ressources propres incluent le produit des impôts dont la loi autorise les collectivités territoriales à fixer l'assiette ou le taux et les autres ressources non fiscales des collectivités dont elles ont la maîtrise. Le ratio d'autonomie financière a baissé au cours des dernières années pour atteindre, en 2003, 61 % pour les communes et EPCI, 63 % pour les départements et 41 % pour les régions. Ce ratio ne prend pas en compte la perte d'autonomie des collectivités provoquée par la montée en charge d'impôts d'État dans les ressources des collectivités au détriment des impôts locaux.

Vers des ressources assurant l'efficacité par la responsabilisation

Les collectivités territoriales doivent avoir les moyens financiers de faire face aux compétences qui leur sont transférées et aux obligations qui proviennent de décisions de

l'État. Elles doivent pouvoir financer les services et politiques dont elles ont une responsabilité importante par les impôts locaux car ce type de financement assure une meilleure responsabilisation des collectivités et les incite à rendre des comptes aux citoyens (Blöchliger et King, 2006). Ce principe se heurte à la prise en charge croissante de la fiscalité locale par l'État et aux disfonctionnements des impôts locaux. Ce chapitre n'a pas pour ambition de proposer une réforme globale de la fiscalité locale car celle-ci nécessiterait de prendre en compte l'ensemble des prélèvements qui pèsent sur les entreprises et les ménages. Néanmoins certains principes vers lesquels la fiscalité locale devrait tendre sont indiqués.

Tant que les problèmes liés à l'intercommunalité ne sont pas résolus, que le champ des domaines de compétence des collectivités n'est pas stabilisé dans ses grandes lignes et que les dépenses des collectivités ne sont pas soumises à des règles budgétaires contraignantes, la création d'un nouvel impôt risquerait de se traduire par davantage de pressions sur les dépenses et le taux de prélèvements obligatoires. Les efforts devraient donc porter sur une réforme des ressources des collectivités territoriales telles qu'elles existent actuellement.

Dans la mesure où cela porte atteinte à la responsabilisation des collectivités territoriales par les ressources, l'État devrait diminuer le poids de sa prise en charge des impôts locaux. De façon générale, les exemptions d'impôts sont très nombreuses en France alors qu'elles ne sont pas toujours justifiées (Conseil des impôts, 2003; OCDE, 2005a). Pour le cas particulier de celles qui concernent les impôts locaux, l'État devrait davantage prendre en compte l'impact de ses décisions sur la structure d'incitation qui en résulte pour les collectivités territoriales et ne pas considérer le problème uniquement sous l'angle de la compensation du manque à gagner. Les exemptions décidées par l'État devraient uniquement concerner les impôts d'État.

Les bases des impôts locaux devraient être clarifiées à la fois pour éviter les problèmes d'inégalités entre contribuables et pour permettre aux collectivités d'évaluer pleinement l'impact des changements de taux qu'elles décident sur les contribuables. Une solution devrait être trouvée aux situations où la base d'imposition est, dans les faits, devenue double, en particulier pour la taxe d'habitation et la taxe professionnelle. Deux possibilités sont envisageables, soit supprimer les allègements existants et réviser les bases locales initiales (la valeur locative pour la taxe d'habitation et la valeur des immobilisations pour la taxe professionnelle), soit faire évoluer ces impôts vers les bases qui se sont développées dans les faits, le revenu pour la taxe d'habitation et la valeur ajoutée pour la taxe professionnelle. Si ces bases sont plus mobiles que les bases initiales et donc en théorie moins pertinentes pour des impôts locaux, leur valeur est plus simple à connaître. Dans le cadre d'une réforme globale de la fiscalité, d'autres solutions pourraient être considérées.

Comme toutes les dépenses de l'État, des objectifs clairs devraient être définis pour les transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales et leurs résultats devraient être évalués. Les deux principaux objectifs devraient être le financement de services publics et la péréquation. Les services publics sur lesquels l'État garde l'essentiel des responsabilités peuvent être financés par des dotations mais avec des mécanismes incitant les collectivités à avoir une gestion efficace de ces services. Concernant la péréquation, le système actuel est particulièrement complexe et donc difficile à évaluer alors qu'un impôt comme la taxe professionnelle est à l'origine d'importantes inégalités de ressources entre collectivités. En particulier, les transferts de l'État visant à compenser les

multiples dégrèvements bénéficient aux collectivités où résident les contribuables concernés, ceci d'autant plus qu'elles ont fortement recours à l'impôt, et donc, ont un impact sur les inégalités de richesse qui n'est pas évalué.

Dans le cadre des objectifs de maîtrise des dépenses publiques, les dotations de l'État vers les collectivités territoriales devraient être soumises à une norme d'évolution plus contraignante. Les engagements qui ont été pris dans ce sens doivent être poursuivis.

Conclusion et résumé des recommandations

La France s'est engagée dans un processus de décentralisation qui a permis de rapprocher les politiques des citoyens mais qui n'a pas atteint pleinement les gains d'efficacité escomptés en raison de la complexité et de l'inertie du système ainsi que de la faible responsabilisation des collectivités territoriales. Les recommandations pour faire face aux défis de la décentralisation et assurer qu'elle s'insère dans les objectifs de maîtrise des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires sont résumées dans l'encadré 5.5. Toutefois, la mise en place de ces réformes est notamment rendue difficile par le cumul des mandats, une spécificité française où les politiques cumulent souvent les mandats d'élus locaux avec les mandats parlementaires. Plusieurs rapports ont montré que ce phénomène était un obstacle à la bonne mise en place de la décentralisation, en particulier parce qu'il conduit à des situations de conflit d'intérêt, par exemple sur les questions de péréquation (Roman, 1998). Le cumul des mandats a déjà été quelque peu réduit et des solutions pour faire évoluer les institutions, qui dépassent le champ de ce chapitre, ont été proposées. Néanmoins, cet élément du problème devrait être considéré pour pleinement réussir la décentralisation.

Encadré 5.5. Résumé des recommandations pour faire face aux défis de la décentralisation

Maîtriser les pressions sur les dépenses publiques

Clarifier et progressivement stabiliser le partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Éviter de transférer la gestion d'une compétence sans transférer l'ensemble des responsabilités qui y sont liées. Associer davantage les collectivités territoriales aux décisions qui les concernent, en particulier celles définissant des normes de service public. Faire en sorte que le système de détermination des salaires des fonctionnaires n'engendre pas des évolutions inappropriées pour le personnel des collectivités territoriales.

Limiter fortement les pressions à la hausse sur l'emploi public en ne remplaçant pas une partie des fonctionnaires d'État partant à la retraite et en poursuivant la décentralisation de personnel. Évaluer le rôle des services déconcentrés de l'État et réduire leur taille lorsque cela est justifié, en particulier en cas de doublons avec les services des collectivités territoriales.

Limiter les chevauchements de compétence entre collectivités territoriales en orientant le système vers une spécialisation plus forte et une allocation plus cohérente des responsabilités. Supprimer la clause de compétence générale pour les régions et les départements. Si cette proposition n'est pas mise en place, expérimenter la notion de « chef de file » lorsque plusieurs collectivités territoriales interviennent dans un même domaine.

Faire en sorte que l'intercommunalité conduise à des économies d'échelle et des gains d'efficacité en supprimant la dotation d'intercommunalité. Évaluer la pertinence des syndicats et autres structures de coopération redondantes avec l'intercommunalité et les supprimer progressivement lorsqu'elles sont à l'origine d'inefficacités.

Encadré 5.5. **Résumé des recommandations pour faire face aux défis de la décentralisation** (suite)

Responsabiliser les collectivités territoriales tout en limitant les pressions à la hausse sur les prélèvements obligatoires

Établir une correspondance entre le type de responsabilité des collectivités territoriales et le type de financement qui assure une meilleure incitation à l'efficacité de la part de tous les acteurs. Faire en sorte que les collectivités puissent financer les fonctions dont elles ont la pleine responsabilité par les impôts locaux. Financer les services pour lesquels l'État garde un pouvoir de décision important par des dotations tout en instaurant des mécanismes incitant à une gestion efficace. Les transferts d'impôts d'État pourraient éventuellement financer ce type de dépenses.

Limiter et progressivement supprimer les allègements d'impôts locaux décidés par l'État. Lorsqu'un dégrèvement est envisagé, considérer son impact sous l'angle de l'incitation donnée aux collectivités territoriales et non pas seulement sous celui de la compensation du manque à gagner.

Définir des objectifs clairs pour les transferts de l'État vers les collectivités territoriales et évaluer leurs résultats. Mettre en place les projets de limiter la progression de ces transferts. Faire de la péréquation un objectif plus central de ces transferts. Évaluer pleinement les résultats en matière de péréquation et revoir le système s'ils ne sont pas satisfaisants. Considérer une simplification du système.

Revoir les impôts locaux pour remédier à la dérive de leur base réelle avec leurs bases initiales, de préférence dans le cadre d'une réforme générale des principes et des pratiques de l'ensemble des prélèvements auxquels font face les ménages et les entreprises.

Développer un système d'information pour stimuler la concurrence et faciliter l'évaluation de l'efficacité de la dépense publique locale

Développer un réseau d'information accessible à tous sur les dépenses des collectivités, sur la façon dont elles sont financées et sur la qualité des services fournis. Mettre en place un système de données comparables sur les comptes des collectivités territoriales ainsi que des comptes consolidés des communes et des communautés.

Encourager les collectivités territoriales à s'inspirer des principes de la LOLF pour concevoir leurs dépenses sous la forme de missions auxquels sont attachés des objectifs et des indicateurs de résultat. Développer le contrôle de la dépense *ex ante*. Essayer de trouver un accord entre l'État et les collectivités territoriales sur une norme d'évolution des dépenses.

Notes

1. Cette stratégie s'appuie sur la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (la LOLF, dont le but est d'assigner à chaque dépense une mission et un indicateur de résultat), le lancement d'un grand nombre d'audits et des réformes sur les politiques d'achat.
2. Pour la commune, le maire est à la fois le représentant de l'État et le responsable (élu) de la commune.
3. Le préfet de région est le préfet de département dans lequel se situe le chef-lieu de la région.
4. Il existe 36 500 communes, 100 départements et 26 régions. La commune est la plus ancienne et la plus petite subdivision administrative. Le département a été créé à la révolution française et la région est devenue collectivité territoriale à la suite de la première vague de décentralisation, en 1986.

5. Lorsque l'on inclut les transferts de l'État pour compenser les exemptions d'impôts locaux décidées par l'État.
6. D'une part les taux des quatre taxes sont plafonnés par rapport au taux moyens de l'année précédente. D'autre part, une règle de liaison des taux assure une coordination entre les évolutions des taux des quatre taxes mais de nombreuses dérogations à cette règle ont été introduites.
7. Comme le propose le rapport Richard (2006).
8. Il n'est ensuite plus possible de connaître ce pourcentage car ces compensations ont été intégrées à la DGF.

Bibliographie

- André, P. (2005), « L'avenir des contrats de ville », Rapport d'information du Sénat n° 402.
- Blöchliger, H., C. Charbit et C. Heady (2007), « Fiscal equalisation in OECD countries », OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Working Papers, à paraître.
- Blöchliger, H. et D. King (2006), « Fiscal autonomy of sub-central governments », OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Working Papers, n° 2.
- Bonrepaux, A. et H. Mariton (2005), *Rapport au nom de la commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale*, Assemblée Nationale, n° 2436.
- Conseil des impôts (2003), « La fiscalité dérogatoire : pour un examen des dépenses fiscales », Rapport au président de la République n° 21.
- Cour des comptes (2005), « L'intercommunalité en France », Rapport au président de la République, La documentation française, Paris.
- Fouquet, O. (2004), *Commission de réforme de la taxe professionnelle, rapport au Premier ministre*. G. Gilbert et A. Guengant (2004), « Évaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'État aux communes », Économie et Statistique n° 373.
- Gilbert, G., A. Guengant et C. Kissin (1998), « La multiplicité des collectivités territoriales est-elle un facteur de surcoûts financiers ? », Rapport à la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.
- Mercier, M. (2007), « Financement du RMI : sortir de l'impasse par une plus grande responsabilité sur les dépenses », Rapport d'information du Sénat n° 206, Paris.
- OCDE (2005a), *Étude économique de la France*, Paris.
- OCDE (2005b), « Panorama des régions de l'OCDE », Paris.
- OCDE (2006), *Revue territoriale sur la France*, Paris.
- Pébereau, M. (2005), « Des finances publiques au service de notre avenir », Rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, La documentation française, Paris.
- Richard, P. (2006), « Solidarité et performance, les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales », Rapport au ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État et au ministre délégué aux Collectivités territoriales, Paris.
- Roman, B. (1998), *Rapport de l'Assemblée nationale sur le projet de loi organique limitant le cumul des mandats électoraux et fonctions électives*, Paris.
- Sutherland, D., R. Price et I. Joumard (2006), « Fiscal rules for sub-central governments: design and impact », OECD Economics Department Working Papers, n° 465.
- Valletoux, P. (2006), « Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne », Rapport du Conseil économique et social n° 24.

Glossaire

AAH	Allocation aux adultes handicapés	Adult disability allowance
ACO	Allocation complémentaire	A supplementary social benefit
ACSD	Allocation conventionnelle de solidarité démission	A redundancy benefit
AME	Aide médicale de l'État	State Medical Aid
ANCSEC	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances	National Agency for Social Cohesion, Equal Opportunity and Voluntary Service
ANPE	Agence nationale pour l'emploi	National Employment Agency
APA	Allocation personnalisée d'autonomie	Personal Autonomy Allowance
API	Allocation de parenté isolée	Single parent allowance
ARPE	Allocation de remplacement pour l'emploi	A supplementary social benefit
ASS	Allocation de solidarité spécifique	Specific solidarity allowance
ASFNE	Allocation spéciale du fonds national de l'emploi	A special benefit from the national employment fund
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce	Association for Employment in Industry and Commerce: Organization managing unemployment contributions and payments
BEP	Brevet d'études professionnelles	Certificate of technical education
BTS	Brevet de technicien supérieur	Vocational Training Certificate
CAE	Conseil d'analyse économique	Council for Economic Analysis
CAF	Caisse d'allocations familiales	Social Security Office
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle	Vocational training qualification
CAATA	Cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante	Early retirement scheme for asbestos workers
CATS	Cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés	Early retirement scheme for certain workers
CDD	Contrat à durée déterminée	Fixed-term employment contract
CDI	Contrat à durée indéterminée	Permanent employment contract

CERC	Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale	Council for Employment, Income and Social Cohesion
CEREQ	Centre d'études et de recherches sur les qualifications	Centre for Study and Research on Occupational Skills
CFA	Congés de fin d'activité	End of employment leave
CFDT	Confédération française démocratique du travail	French Democratic Confederation of Labour – French trade union
CHRS	Centres d'hébergement et de réinsertion Sociale	Social Reinsertion Accommodation Centres
CMU	Couverture maladie universelle	Universal Health Coverage
CMUC	Couverture maladie universelle complémentaire	Complementary sickness cover – free complementary health insurance for low-income groups
CNE	Contrat nouvelle embauche	New Employment Contract
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie	National Solidarity Fund for Independence
COE	Conseil d'orientation pour l'emploi	Employment Policy Council
COR	Conseil d'orientation des retraites	Pensions Advisory Council
CRDS	Contribution pour la réduction de la dette sociale	Social Debt Repayment Contribution
CSG	Contribution sociale généralisée	General Social Contribution
DARES	Direction de l'animation et de la recherche des études et des statistiques	Research Surveys and Statistics Directorate
DEA	Diplôme d'études approfondies	Post-master Advanced Studies Postgraduate certificate (prior to doctoral thesis)
DESS	Diplôme d'études supérieures spécialisées	Post-master in Advanced Specialised Studies Postgraduate degree taken after Master's
DEUG	Diplôme d'études universitaires générales	General University Diploma University diploma taken after two years' study
DGF	Dotation globale de fonctionnement	Global operating grant
DUT	Diplôme universitaire de technologie	University Diploma in Technology Two-year diploma from a university institute of technology
EDF	Électricité de France	French Electricity Company
EPCI	Établissements publics de coopération intercommunale	Public Institutions for Inter-communal Co-operation

EPL	Législation pour la protection de l'emploi	Employment protection legislation
FMDI	Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	Departmental fund for employment
FNAL	Fonds national d'aide au logement	National Housing Aid Fund
FRR	Fonds de réserve pour les retraites	Pension Reserve Fund
FSV	Fonds de solidarité vieillesse	Old Age Solidarity Funds
GDF	Gaz de France	French Gas Company
HALDE	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité	Equity and Anti-Discrimination Authority
HEI	Établissement d'études supérieures	Higher Education Institution
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques	National Institute for Statistics and Economic Studies
IUT	Institut universitaire de technologie	University Institute of Technology
LMD	Licence, master, doctorat	Bachelor, master, doctorate
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances	Constitutional Bylaw on Budget Acts
ONPES	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale	National Observatory of Poverty and Social Exclusion
ONZUS	Observatoire national des zones urbaines	National Observatory of Sensitive Urban Zones
PARE	Plan d'aide au retour à l'emploi	Return to Employment Aid Plan
PERCO	Plan d'épargne pour la retraite collectif	Collective Pension Savings Plan
PERP	Plan d'épargne retraite populaire	Popular Retirement Savings Plan
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves	Programme for International Student Assessment
PPE	Prime pour l'emploi	Employment Allowance – earned-income tax credit
PRP	Pré-retraite progressive	Progressive early retirement
RATP	Régie autonome des transports parisiens	Paris public transport system/Paris public transportation authority
REP	Réseau d'éducation prioritaire	Priority Education Network
RMA	Revenu minimum d'activité	Minimum employment income
RMI	Revenu minimum d'insertion	Social/occupational integration minimum income – minimum benefit paid to those with no other source of income
SAMU	Service d'aide médicale urgente	Mobile accident unit Emergency medical service

SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance	Guaranteed minimum wage
SNCF	Société nationale des chemins de fer	French national railway company
STS	Section de technicien supérieur	Advanced vocational course
TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes	General Tax on Polluting Activities
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers	Tax on Petroleum Products
ZEP	Zone d'éducation prioritaire	Education Priority Zone
ZUS	Zone urbaine sensible	Sensitive Urban Area

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2007 13 2 P) ISBN 978-92-64-03338-2 - n° 55712 2007

Études économiques de l'OCDE

FRANCE

THÈME SPÉCIAL : ÉDUCATION

Pays membres : dernières parutions

Allemagne, mai 2006
Australie, juillet 2006
Autriche, juillet 2005
Belgique, mars 2007
Canada, juin 2006
Corée, juin 2007
Danemark, mai 2006
Espagne, janvier 2007
États-Unis, mai 2007
Finlande, mai 2006
France, juin 2007
Grèce, avril 2007
Hongrie, mai 2007
Irlande, mars 2006
Islande, août 2006
Italie, juin 2007
Japon, juillet 2006
Luxembourg, juillet 2006
Mexique, novembre 2005
Norvège, janvier 2007
Nouvelle-Zélande, avril 2007
Pays-Bas, décembre 2005
Pologne, juin 2006
Portugal, avril 2006
République slovaque, avril 2007
République tchèque, juin 2006
Royaume-Uni, novembre 2005
Suède, février 2007
Suisse, janvier 2006
Turquie, octobre 2006
Zone euro, janvier 2007

Pays non membres : dernières parutions

Brésil, novembre 2006
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2005
Chine, septembre 2005
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, novembre 2006
Slovénie, mai 1997
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

Volume 2007/13
Juin 2007

éditions **OCDE**
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-03338-2
10 2007 13 2 P



9 789264 033382