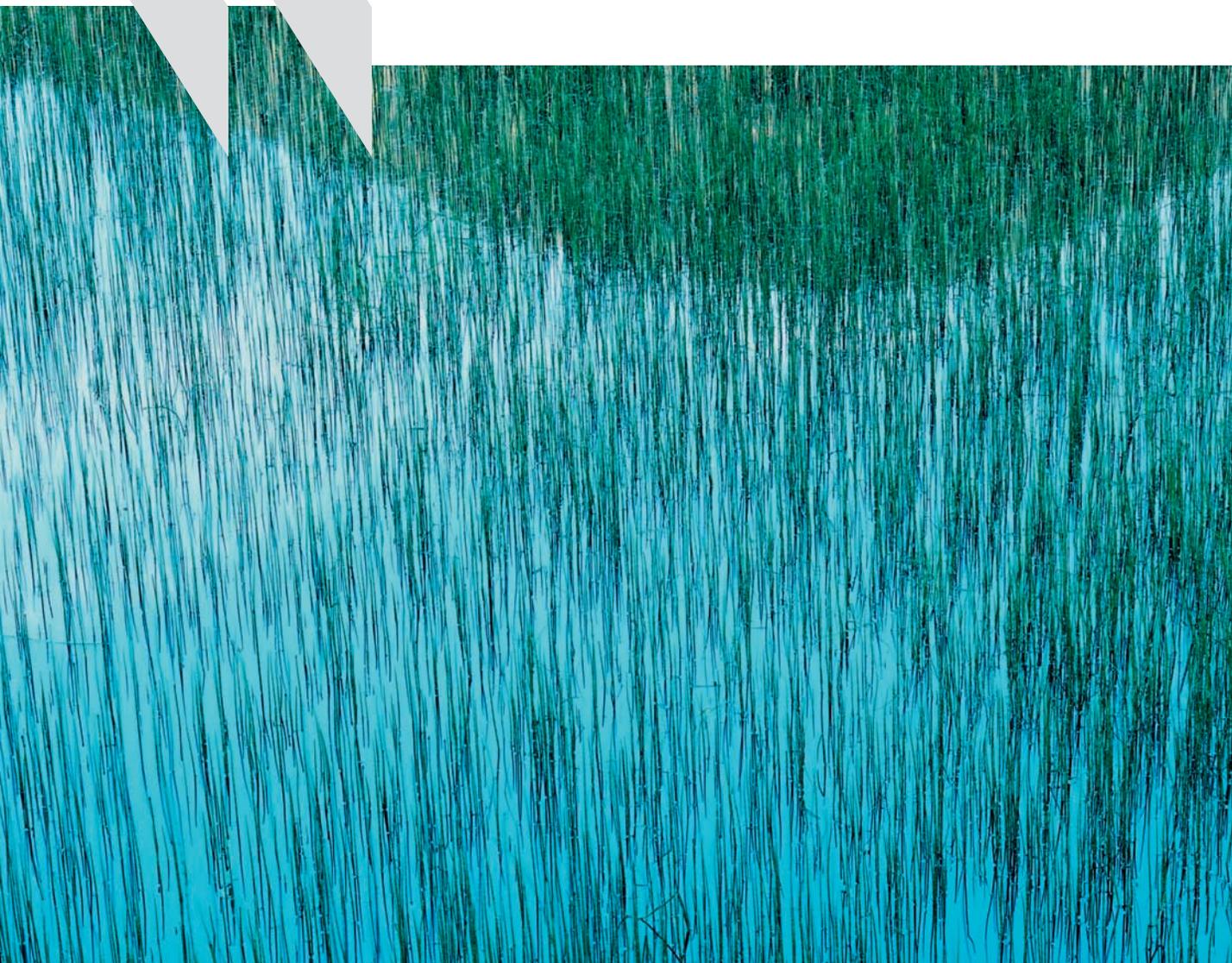




**Études économiques  
de l'OCDE**

**FRANCE**





# Études économiques de l'OCDE

## France

2009



# 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.

*Publié également en anglais*

Illustration de la couverture : © Pat O'Hara/The Image Bank/Getty Images.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2009

---

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	7
<b>Évaluations et recommandations</b> .....	9
<b>Chapitre 1. Affronter la récession et préserver la soutenabilité des finances publiques</b> ...	21
L'impact de la crise financière et économique et la réponse des autorités .....	22
Perspectives pour 2009 et 2010. ....	30
Assurer un retour rapide des finances publiques vers un sentier plus soutenable ...	31
Notes .....	43
Bibliographie. ....	44
<b>Chapitre 2. Avancée des réformes du marché du travail et dans les autres domaines</b> ...	45
Améliorer le fonctionnement du marché du travail pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. ....	48
Améliorer le taux d'emploi des seniors dans un contexte de vieillissement démographique .....	58
Renforcement des incitations pour une meilleure performance du système éducatif .....	61
Encourager la protection de l'environnement et promouvoir le développement durable. ....	62
Notes .....	64
Bibliographie. ....	64
<b>Chapitre 3. Le défi de redressement de la compétitivité française</b> .....	67
Caractérisation et évaluation de l'ampleur du problème de compétitivité. ....	71
Poursuivre la rationalisation des politiques de soutien à l'exportation .....	80
Augmenter les incitations pour promouvoir l'innovation. ....	85
Favoriser la croissance des entreprises .....	94
Autres déterminants structurels de la compétitivité des entreprises .....	101
Notes .....	106
Bibliographie. ....	107
<b>Chapitre 4. Renforcer la concurrence pour accroître l'efficacité et l'emploi</b> .....	113
Introduction .....	114
Évolution du cadre de la concurrence. ....	115
Politiques de concurrence dans certains secteurs des services .....	117
Politiques de concurrence dans certaines industries de réseaux. ....	134
Notes .....	142
Bibliographie. ....	144

**Encadrés**

1.1.	Le plan de sauvetage du système bancaire et de financement de l'économie . . . .	25
1.2.	Les principales mesures du plan de relance de l'économie . . . . .	29
1.3.	Règles budgétaires s'appliquant aux différentes administrations . . . . .	37
1.4.	Sommaire des recommandations sur les finances publiques . . . . .	42
2.1.	Assouplissements récents de la gestion de la durée du travail . . . . .	55
3.1.	« L'économie de bazar » . . . . .	77
3.2.	Principaux soutiens à l'internationalisation des entreprises . . . . .	82
3.3.	Principales recommandations pour renforcer la compétitivité française . . . . .	105
4.1.	Distinction entre le tarif affiché et le prix réel acquitté par le distributeur . . . .	123
4.2.	Les réformes précédant la LME . . . . .	126
4.3.	Sommaire des recommandations sur la politique de concurrence . . . . .	141

**Tableaux**

1.1.	Développements macroéconomiques récents . . . . .	31
1.2.	Prévisions du solde budgétaire et de la croissance contenues dans les programmes de stabilité . . . . .	34
1.3.	Principales composantes des dépenses des administrations publiques . . . . .	36
1.4.	Contributions à la croissance en volume de la dépense publique . . . . .	38
2.1.	Décomposition de la croissance du PIB en volume . . . . .	54
2.2.	Progrès dans la réforme structurelle : marché du travail et lutte contre la pauvreté . . . . .	57
2.3.	Progrès dans la réforme structurelle : politique de l'emploi des seniors . . . . .	60
2.4.	Progrès dans la réforme structurelle : politique de l'éducation . . . . .	62
2.5.	Progrès dans la réforme structurelle : politique de l'environnement . . . . .	63

**Graphiques**

1.1.	Indicateurs macroéconomiques . . . . .	23
1.2.	Secteur du logement . . . . .	27
1.3.	Endettement des ménages sous forme de crédits immobiliers . . . . .	28
1.4.	Solde budgétaire et dette publique . . . . .	32
1.5.	L'influence du cycle économique sur l'évolution des dépenses et recettes publiques . . . . .	36
1.6.	Dépenses des administrations publiques . . . . .	40
2.1.	Les trajectoires de l'emploi et de PIB par tête : France vs. États-Unis . . . . .	47
2.2.	L'articulation générale entre le RSA et la PPE . . . . .	51
2.3.	Nombre annuel d'heures travaillées par employé . . . . .	55
3.1.	Parts de marché en valeur et volume dans les exportations mondiales de biens et services . . . . .	68
3.2.	Relation entre croissance potentielle, performance à l'exportation et variation des parts de marché . . . . .	70
3.3.	Balance commerciale en comparaison internationale en 2007 . . . . .	71
3.4.	Solde commercial français . . . . .	72
3.5.	Performances à l'exportation de la France . . . . .	75
3.6.	Compétitivité prix : prix à l'exportation relatifs à l'ensemble des concurrents . . . .	76
3.7.	Compétitivité coût : coûts salariaux unitaires relatifs à l'ensemble des concurrents . . . . .	77
3.8.	Investissement privé en R-D . . . . .	85
3.9.	Traitement fiscal de la R-D dans les pays de l'OCDE . . . . .	90

3.10. Taux statutaire de l'impôt sur les sociétés en comparaison internationale . . .	96
3.11. Taux effectif moyen de l'impôt sur les sociétés en comparaison internationale . .	97
3.12. Pourcentage de la population en mesure d'avoir une conversation en langues étrangères. . . . .	101
3.13. La main d'œuvre comme limite à l'activité. . . . .	103
3.14. Évolution du salaire horaire de base des ouvriers en France . . . . .	104
3.15. Prix immobiliers et prix à la production dans le secteur manufacturier . . . . .	104
4.1. Mark-up dans le commerce de détail et hôtellerie dans certains pays de l'OCDE . . . . .	118
4.2. Barrières réglementaires dans le commerce de détail . . . . .	121
4.3. Structure de marché de la distribution alimentaire en France et en Allemagne, 2008. . . . .	122
4.4. Évolution du prix relatif des produits alimentaires . . . . .	124
4.5. Taux de croissance moyen de la productivité sur la période 1995-2006 dans certains pays de l'OCDE . . . . .	125
4.6. Barrières réglementaires à la concurrence dans des professions spécifiques. .	130
4.7. Barrières réglementaires à l'entrée et à la pratique dans les professions réglementées . . . . .	132
4.8. Nombre d'abonnés à l'Internet haut débit par centaine d'habitants . . . . .	135
4.9. Prix de l'électricité facturés aux entreprises et aux ménages . . . . .	139

*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 16 mars 2009. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 3 avril 2009.*

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Alain de Serres et Rafal Kierzenkowski sous la direction de Peter Jarrett. L'assistance technique a été assurée par Patrizio Sicari.*

*L'étude précédente de la France a été publiée en juin 2007.*

## 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.

## STATISTIQUES DE BASE DE LA FRANCE

### LE PAYS

Superficie (milliers de km <sup>2</sup> )	632.8	Villes principales (milliers d'habitants), 2007	
Superficie agricole utilisée hors DOM (milliers de km <sup>2</sup> )		Paris	2 125
	302.8	Marseille	807
		Lyon	453

### LA POPULATION (2006)

Population (milliers)	63 382	Population active totale hors DOM (milliers)	27 607
Densité au km <sup>2</sup>	100	Emploi en pourcentage :	
Accroissement annuel moyen (milliers) 1991-2006	316	Agriculture	3.5
		Industrie et construction	20.3
		Services	76.3

### LA PRODUCTION (2007)

Produit intérieur brut aux prix du marché (milliards d'euros)	1 892	Valeur ajoutée brute par activité aux prix de base (pour cent) :	
Produit intérieur brut par habitant (euros)	28 050	Agriculture	2.1
Formation brute de capital fixe, en pourcentage du PIB (aux prix courants)	21.5	Industrie	14.1
		Construction	6.5
		Services (excl. SIFIM)	76.7

### ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (2007)

Concepts SEC95, en pourcentage du PIB :	
Dépenses totales	52.4
Recettes totales	49.7
Formation brute de capital fixe	3.3

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR (2007)

Exportations de biens et services (% du PIB)	26.6	Importations de biens et services (% du PIB)	28.5
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)	10.5	Produits alimentaires, boissons et tabac (0 + 1)	7.3
Produits chimiques (5)	16.3	Produits chimiques (5)	13.2
Produits manufacturés (6 + 8 + 9)	27.1	Produits manufacturés (6 + 8 + 9)	28.4
Machines et matériel de transport (7)	39.8	Machines et matériel de transport (7)	35.0

### LA MONNAIE

Unité monétaire : l'euro	Unité monétaire par dollar des États-Unis	
	Année 2008	0.681
	Premier trimestre de 2009	0.769

## Résumé

**L'**économie française n'échappe pas à la sévère récession qui frappe l'ensemble des pays développés. Après avoir terminé l'année 2008 sur un recul très abrupt, la production devrait de nouveau se contracter tout au long de cette année, et les perspectives restent très incertaines pour 2010 en dépit des multiples plans de relance domestiques et étrangers. La récession devrait être moins profonde qu'ailleurs, notamment en raison de forts stabilisateurs automatiques. Cependant, même si le bilan des principales banques et des ménages n'apparaît pas en si mauvaise posture comparativement à la situation prévalant dans plusieurs autres pays, la capacité des acteurs privés français à enclencher une reprise avant un redémarrage au niveau mondial est limitée. De plus, étant donné les niveaux déjà élevés de déficit et de dette, la crise laissera les finances publiques dans une position dégradée.

**Dans ce contexte, le principal défi à court terme consiste à sortir l'économie de la récession** en évitant le plus possible d'avoir recours à des mesures budgétaires qui seraient difficiles à neutraliser par la suite. Le plan de relance voté en début d'année remplit en bonne partie ces conditions, même si l'impact de certaines actions ne se fera sentir au mieux qu'au deuxième semestre de 2009. Si un autre train de mesures devait s'avérer nécessaire, il sera toutefois plus difficile d'avoir recours au même type de dispositifs auto-réversibles, centrés sur l'investissement et la trésorerie des sociétés.

**Dès la reprise bien engagée, il sera urgent de mettre en application un programme de réduction du déficit public**, conformément aux obligations du Pacte de Stabilité et de Croissance. Une stratégie crédible de consolidation sera d'autant plus nécessaire que les pressions sur les comptes de la sécurité sociale continuent à se faire sentir et pourraient s'accroître compte tenu de l'évolution démographique. Étant donné le niveau déjà très élevé des prélèvements obligatoires, l'effort d'assainissement des finances publiques devra porter essentiellement sur une baisse des dépenses publiques. Pour assurer une meilleure maîtrise de celles-ci, l'exercice de Révision générale des politiques publiques appliqué aux dépenses de l'État devra se montrer plus ambitieux quant aux résultats. Des potentiels d'économies importantes existent dans des champs que la révision n'a pas encore pleinement explorés, à savoir les comptes de la sécurité sociale et des administrations locales.

**Sur le plan structurel, de nombreuses réformes ont été engagées depuis la dernière Étude, mais une priorité demeure l'augmentation du taux d'emploi** qui reste un des plus faibles parmi les pays de l'OCDE. Ceci permettrait à la fois d'augmenter (temporairement) la croissance potentielle et de réduire considérablement les pressions sur les finances publiques. À cet égard, il est nécessaire que les réformes du marché du travail soient poursuivies, notamment pour abaisser le coût du travail pour les moins qualifiés et pour accroître la participation des plus âgés.

**Une deuxième priorité consiste à accroître la compétitivité des entreprises afin de stopper l'érosion continue de leurs parts de marché dans le commerce mondial.** Le redressement de la compétitivité passe en premier lieu par une hausse de la croissance de la productivité tendancielle et donc par ses principaux déterminants tels la promotion de la recherche et

de l'innovation, ainsi que par la baisse du poids des charges fiscales, sociales et administratives qui freinent la croissance des entreprises.

**Une augmentation de la croissance de la productivité passe également par un affermissement de la concurrence domestique, notamment dans le secteur des services.** Malgré l'évolution du cadre général vers un net renforcement de la concurrence, de nombreuses barrières à l'entrée subsistent dans plusieurs secteurs, en particulier dans les professions réglementées, en partie dues à la présence de mécanismes d'autorégulation. En ce qui a trait au secteur de l'électricité, un des obstacles majeurs à la concurrence sur le marché de détail est le maintien de tarifs de vente réglementés, qui reflètent les faibles coûts de production du parc nucléaire français et qui sont donc inférieurs aux coûts d'approvisionnement d'un nouveau distributeur.

## Évaluations et recommandations

---

### *La France n'échappe pas à la récession profonde en 2009*

---

À l'instar des autres pays industrialisés, l'économie française est confrontée à la plus intense récession de la période d'après-guerre. Après la sévère contraction enregistrée au dernier trimestre de 2008, l'activité semble avoir poursuivi son recul au début de 2009. Compte tenu des risques persistants de fortes turbulences financières et d'un repli encore plus marqué du commerce mondial, une grande incertitude demeure quant au démarrage et à la vigueur de la reprise. En tout état de cause, le recul de l'activité sera très significatif, quoique moins prononcé qu'ailleurs, avec éventuellement une atténuation graduelle de la récession en cours d'année, notamment sous l'impulsion des stimuli budgétaires et des réductions de taux d'intérêt en France et à l'étranger. Avec la baisse de l'emploi qui en découle, le chômage continuera sans doute de monter tout au long de l'année et le taux d'inflation sera vraisemblablement proche de zéro.

---

### *Mais les bilans des banques et des ménages ne sont pas aussi dégradés qu'ailleurs*

---

Le système financier demeure la principale source de risques majeurs. Ceux-ci persisteront tant que des incertitudes pèseront sur le bilan des institutions bancaires, et tant que le processus de réévaluation du risque n'aura pas atteint un stade permettant aux marchés de retrouver le niveau de liquidité compatible avec un fonctionnement normal. Les banques françaises sont dans l'ensemble dans une situation plutôt favorable comparativement à leurs homologues de nombreux autres pays, en raison essentiellement de la diversité de leurs activités et des pratiques prudentielles plus défensives qu'elles se sont imposées dans l'octroi de crédit. Ceci explique d'ailleurs en partie que le ratio d'endettement des ménages est resté plus faible que dans plusieurs pays fortement touchés par la crise. En outre, les mesures prises par le gouvernement en octobre 2008 pour renforcer la liquidité et la solvabilité des grandes banques a permis au marché du crédit bancaire de continuer à fonctionner, palliant ainsi en partie à l'assèchement du marché des nouvelles émissions de titres. Ceci étant, la récession les expose directement à une nouvelle dégradation de leurs actifs, alors même que leur santé financière est déjà fragilisée. *Une grande vigilance de la part des autorités financières restera d'actualité tout au long de l'année.*

---

### *Le gouvernement mise sur l'investissement pour relancer l'économie*

---

Dans ce contexte, le défi fondamental des autorités consiste à faire en sorte que la récession soit la plus courte possible, en évitant toutefois de creuser le déficit et la dette des administrations publiques de manière non soutenable. Le plan de relance de l'économie adopté en début d'année – équivalent à 1½ point de PIB – remplit en bonne partie ces conditions, dès lors que la plupart des actions sont centrées sur l'investissement et la trésorerie des entreprises et qu'elles consistent à concentrer en 2009 des dépenses auparavant planifiées sur les deux ou trois prochaines années. En plus de leur caractère soutenable, les actions prises sont dans l'ensemble plutôt bien ciblées dans la mesure où elles visent principalement l'appareil productif, d'une part en soulageant les contraintes de liquidités auxquelles les PME ont été subitement confrontées et d'autre part en accélérant l'investissement dans divers projets d'infrastructures. À première vue, face à l'objectif premier qui est de soutenir l'économie à très court terme, favoriser l'investissement en infrastructure n'apparaît pas un choix évident vu les longs délais de gestation associés à ce type d'action et le risque de gaspillage en cas de précipitation. En pratique cependant, ces inconvénients ne sont pas aussi importants qu'il n'y paraît, sachant qu'il est possible de privilégier les programmes dont la pertinence en termes de coûts et bénéfices a déjà été évaluée, mais dont la mise en chantier était retardée par manque de financement. *Le gouvernement devra néanmoins veiller au déroulement rapide et efficace du plan en assurant la meilleure coordination possible entre les acteurs impliqués dans la distribution des ressources additionnelles.* Le déficit s'étant déjà de nouveau creusé en 2007, alors même que l'économie demeurerait en conjoncture relativement favorable, la marge de manœuvre budgétaire pour affronter la crise est très étroite, d'autant plus que le niveau de la dette approche 70 % du PIB. Néanmoins, si la récession s'avère plus profonde que prévue, le gouvernement pourrait envisager des mesures additionnelles, préférablement de nature transitoire ou auto-réversible (comme des dispenses temporaires d'impôt sur le revenu annoncées en février 2009) afin de préserver la soutenabilité des finances publiques.

---

### *Dès la reprise, l'assainissement budgétaire devra redevenir une priorité*

---

Une fois la reprise bien engagée, la *priorité devra être de mettre en application de manière résolue un plan de réduction du déficit des administrations publiques*, conformément aux obligations du Pacte de stabilité et de croissance et aux objectifs mêmes du gouvernement. Depuis la publication de son Programme de stabilité en fin d'année 2008, le gouvernement a dû réviser à la baisse les perspectives de croissance pour les années 2009 et 2010 et revoir à la hausse les déficits prévus pour les années correspondantes, à 5.6 et 5.2 % du PIB, respectivement. *Une stratégie de consolidation crédible sera donc d'autant plus nécessaire* que le point de départ sera un déséquilibre bien plus important qu'avant la crise et que les pressions sur les comptes de la sécurité sociale continueront à se faire sentir et pourraient même s'accroître, compte tenu de l'évolution démographique. Comme en 1993, la récession sera accompagnée d'une hausse très prononcée des dépenses publiques, en particulier celles liées aux transferts : leur niveau par rapport au PIB avait alors atteint un sommet historique (à près de 55 %). Bien que celui-ci soit redescendu quelque peu depuis, il demeure sensiblement supérieur à son niveau de 1990. Cet épisode rappelle ainsi

*l'importance d'éviter le plus possible toute mesure supplémentaire qui conduirait à une augmentation des dépenses, qui ne puisse pas aisément être inversée dès que la reprise est enclenchée.*

---

### *La crédibilité du processus budgétaire a besoin d'être renforcée*

---

En dépit d'une amélioration du cadre budgétaire depuis l'adoption de la *Loi organique des lois de finances* en 2001, les attentes du gouvernement en matière de réduction du déficit ne se sont pratiquement jamais réalisées, en particulier celles établies à l'horizon de deux ans ou plus. Malgré des engagements maintes fois répétés de retour à l'équilibre, le déficit n'est pas redescendu sous la barre des 2 % du PIB depuis 2001. Le cadre budgétaire a été récemment renforcé avec l'adoption par le Parlement de « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques » dans le cadre de la nouvelle loi de programmation des finances publiques. *Suite aux perpétuels reports de l'objectif de retour à l'équilibre, il apparaît nécessaire de profiter de la mise en application de cette loi pour restaurer dès que possible la crédibilité du processus budgétaire.* À défaut d'y parvenir, les efforts entrepris pour susciter l'adhésion de la population à la nécessité d'assainir les finances publiques ont peu de chances d'aboutir, ne serait-ce qu'en donnant l'impression que les sacrifices consentis le sont en vain. L'un des facteurs contribuant au décalage entre les engagements en matière de déficits budgétaires et leur exécution est la non-réalisation *ex post* des hypothèses de croissance à court et moyen termes, même si celles-ci sont assez proches du consensus au moment de leur élaboration. Afin de restaurer la crédibilité, *les autorités pourraient envisager l'adoption d'une démarche où les prévisions de dépenses et de recettes associées aux scénarios de croissance seraient délibérément et ouvertement conservatrices, de manière à assurer avec une probabilité très élevée que les objectifs soient atteints, année après année.*

---

### *Le retour à l'équilibre budgétaire requiert une meilleure maîtrise des dépenses*

---

De multiples autres pays sortiront de la crise avec des déficits publics très lourds et une montée rapide de l'endettement. La situation de la France ne sera donc pas singulière. Toutefois, étant donné le niveau déjà très élevé de la pression fiscale en France, et le besoin à terme de l'alléger, *l'effort d'assainissement des finances publiques devra porter essentiellement sur la diminution des dépenses.* Alors que plusieurs pays aux prises avec des problèmes budgétaires ont réussi à abaisser le niveau des dépenses par rapport au PIB, celui-ci n'a fait qu'augmenter de cycle en cycle. L'expérience étrangère montre qu'une baisse sensible des dépenses passe par une remise en cause profonde du rôle et du mode d'intervention de l'État dans divers domaines. À cet égard, *la démarche entreprise dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) mérite d'être soulignée et encouragée, en particulier pour l'approche très méthodique utilisée pour conduire l'évaluation des programmes et services de l'État et pour identifier les pistes de réformes permettant d'accroître l'efficacité du service public.* Cependant, les économies qu'elle a permis d'engranger à ce jour apparaissent bien modestes en proportion de l'ampleur des dépenses publiques (moins de 1 %), d'autant plus qu'elle était censée poser la question du périmètre d'action de l'État et de l'efficacité de chacune de ses interventions. Une des raisons est que l'approche a principalement concerné les dépenses de l'État central, soit environ le tiers des dépenses publiques totales.

Pour autant, des potentiels d'économies considérables existent dans des champs que la RGPP n'a pas pleinement explorés, à savoir les dépenses relatives à la sécurité sociale et celles des administrations locales.

---

*L'efficacité de la fiscalité locale devrait être renforcée et les structures de gouvernance rationalisées*

---

S'agissant de ces dernières, les incitations à un meilleur contrôle des dépenses pourraient être renforcées en rendant plus visible le coût en termes de prélèvements obligatoires des mesures prises au niveau de chaque collectivité territoriale. Pour ce faire, il serait préférable que, contrairement à la tendance des dernières années, une part grandissante des ressources des administrations locales proviennent des impôts locaux plutôt que de transferts de l'État. À plus long terme cependant, le plus grand potentiel de gains réside sans doute dans l'existence des multiples structures territoriales, ce qui constitue une source de duplication de services et programmes. En particulier, la création d'un palier administratif au niveau des intercommunalités ne semble pas avoir permis d'engranger les économies d'échelle attendues dans l'achat et la gestion des équipements. À cet égard, il est souhaitable que les autorités donnent suite au rapport de la commission chargée d'examiner cette question, de manière à assurer une clarification des responsabilités et une meilleure maîtrise des dépenses. Du côté de la Sécurité sociale, les économies les plus importantes nécessitent sans doute une remise en cause de certaines prestations dont l'efficacité n'est pas prouvée. Ainsi, la mise en place du nouveau dispositif visant à renforcer les incitations à l'emploi des travailleurs à faible potentiel de revenu (le Revenu de solidarité active) aurait dû donner lieu à un recentrage plus important du dispositif existant (la prime pour l'emploi), dont le ciblage trop diffus réduit l'efficacité. Plus globalement, comme le prévoit la nouvelle loi de programmation des finances publiques, l'ensemble des niches fiscales, dont le nombre s'est accru fortement au cours des dernières années, devra être soumis à une évaluation similaire à la RGPP.

---

*Mais une des principales sources du déficit des finances publiques demeure la faiblesse du taux d'emploi, ce qui appelle à poursuivre les réformes du marché du travail*

---

À terme, une hausse très significative du taux d'emploi – toujours un des plus faibles de l'OCDE – faciliterait grandement les efforts d'assainissement des comptes publics, tout en permettant une diminution des taux de cotisations. Une fois la crise surmontée, les autorités devraient concentrer leurs efforts pour augmenter le taux emploi. Les principales priorités pour y parvenir sont bien connues et peuvent se résumer à trois axes : i) continuer à abaisser le coût minimum du travail pour les moins qualifiés (en agissant dorénavant plus directement sur le salaire minimum mais sans remettre en cause les réductions de charges sociales sur les bas salaires) et améliorer leurs incitations financières à l'emploi; ii) poursuivre dans la voie de l'assouplissement de la législation sur les licenciements tout en améliorant l'efficacité du système d'assurance-chômage; et iii) continuer à accroître les incitations à travailler au-delà de 60 ans (a fortiori au-delà de 55 ans), en évitant notamment que les employeurs ne puissent abuser du nouveau dispositif de rupture conventionnelle pour se séparer des seniors à bon compte et aux frais de l'assurance-

chômage. Des réformes ont été engagées sur chacun de ces points mais des efforts additionnels restent à faire pour qu'elles entraînent des changements significatifs.

Ainsi, la progression plus modérée du salaire minimum (SMIC) par rapport au revenu médian au cours des dernières années mérite d'être soulignée, tout comme la création prévue d'un groupe d'experts indépendants chargé de déterminer les évolutions souhaitables du SMIC. Ces mesures sont de nature à faire en sorte que la baisse dans la proportion des travailleurs payés au SMIC puisse se poursuivre. De plus, avec l'introduction du Revenu de solidarité active, le système des prestations sociales a été significativement réformé pour rehausser les incitations à travailler des personnes les plus éloignées de l'emploi et entraîner une réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Parallèlement, plusieurs dispositions ont conduit à des assouplissements considérables des règles relatives au temps de travail, *mais le maintien de la durée légale hebdomadaire du travail à 35 heures a eu pour corollaire une défiscalisation coûteuse pour les finances publiques des heures effectuées au-delà de ce seuil, et dont l'efficacité devra être soigneusement évaluée.*

S'agissant du droit du licenciement, la réglementation du contrat à durée indéterminée a été quelque peu assouplie, notamment grâce à l'introduction de la possibilité de rupture conventionnelle obtenue par consentement mutuel entre employeur et employé. Toutefois, sous sa forme actuelle, ce type d'entente pose un risque d'abus du système d'assurance-chômage. Par ailleurs, si les divers autres changements introduits dans le cadre de l'accord entre syndicats et patronat sur la *Modernisation du marché du travail* permettent d'assouplir à la marge les procédures d'embauche et de séparation, ils ne contribuent pas à affaiblir le dualisme sur le marché du travail. L'objectif de contrat unique ayant été rejeté d'emblée par les deux partis, aucune disposition dans l'entente ne permet de combler même en partie le fossé entre les travailleurs bénéficiant d'une forte protection et ceux en situation beaucoup plus précaire. D'autre part, comme l'a préconisé l'OCDE dans sa dernière *Étude*, le service public de l'emploi a également été réformé avec la création du « Pôle emploi », guichet unique issu de la fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC, même si au plan de la gouvernance, la réforme pourrait aller plus loin en évitant de maintenir en place deux entités assez distinctes. En même temps, la définition d'une « offre raisonnable d'emploi » récemment décidée est de nature à améliorer les incitations à la recherche d'un emploi et ainsi à contribuer à une diminution de la durée des périodes de chômage.

---

#### *Les incitations au travail des seniors ont été améliorées mais des progrès restent à faire*

---

Enfin, plusieurs mesures appropriées ont accru les incitations à la poursuite de l'activité pour les travailleurs âgés, parmi lesquelles l'allongement progressif de la durée de cotisation-retraite, l'augmentation du taux de la surcote, la suppression de la dispense de recherche d'un emploi, la possibilité de cumuler emploi et retraite, le recul de l'âge de la mise à la retraite d'office et la réforme des régimes spéciaux de retraite. Toutefois, la hausse du taux d'emploi des seniors est également conditionnée par l'âge légal de la retraite, qui demeure inférieur à celui en vigueur dans de nombreux autres pays de l'OCDE. C'est pourquoi *une des meilleures pistes pour améliorer les perspectives de soutenabilité du système de retraite par répartition serait que les négociations à venir aboutissent au relèvement de l'âge statutaire de la retraite.*

---

### *Le poids des charges nuit à l'innovation et à la croissance des entreprises*

---

Conséquence du faible taux d'emploi, le niveau élevé des cotisations sociales nécessaire au financement de la sécurité sociale alourdit considérablement la fiscalité des entreprises, ce qui nuit à l'innovation et donc à la compétitivité des firmes. En dépit d'une spécialisation sectorielle et géographique bien orientée et des évolutions favorables de la compétitivité-prix et -coût, les exportateurs français subissent des pertes de parts de marché depuis le début des années 2000 avec une détérioration continue de la balance commerciale. Notamment, le contenu en innovation technologique des produits français semble s'être détérioré, alors que la volonté de rechercher des baisses de coûts aurait poussé plusieurs grandes entreprises à délocaliser une partie de leur production. Or, avec l'avènement dans le commerce mondial de pays émergents à fort potentiel d'exportation, les entreprises des pays les plus avancés doivent continuellement innover et affermir la qualité de leurs produits et leur image de marque afin de préserver leurs marchés et en conquérir de nouveaux. Si les firmes françaises sont dans l'ensemble parvenues à maintenir une certaine compétitivité-prix, c'est en partie au détriment de leurs marges. Faute de moyens suffisants pour investir, leurs efforts pour rester compétitifs se sont alors faits davantage par la voie de restructuration, c'est-à-dire par réduction d'effectifs et abandon d'activités moins rentables, que par la recherche de gains de productivité axée sur l'innovation technologique et la différenciation du produit. Dans ce contexte, au-delà des politiques horizontales visant à renforcer la compétitivité française (soutien à la R-D par exemple), de nombreux outils ont été mis en place par les autorités pour promouvoir la prospection internationale et l'accompagnement des entreprises sur les marchés d'exportation. Cependant, de manière générale, *il convient d'éviter des politiques ciblées pouvant créer des distorsions dans l'allocation des ressources entre les secteurs échangeables et non-échangeables. Le redressement de la compétitivité passe davantage par une diminution des charges fiscales, sociales et administratives, qui freinent la croissance des entreprises, et de manière plus globale par une action sur les principaux déterminants de la productivité, en particulier la recherche, l'innovation et la croissance des PME.*

---

### *La gouvernance de la recherche publique a été améliorée*

---

Plusieurs réformes significatives ont été engagées récemment en vue de redynamiser la recherche publique, en augmentant les moyens financiers alloués, mais aussi en renforçant son organisation et sa gouvernance. L'établissement de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur a jeté les bases d'une évaluation plus systématique des établissements et des laboratoires de recherches, en référence à des critères de performance tels que les publications ou les brevets. *Il est important que ce principe soit consolidé.* À cet égard, la décision récente de revaloriser les carrières universitaires est une opportunité pour resserrer les exigences demandées en matière de performance de l'ensemble du corps des enseignants-chercheurs. La réforme engagée du CNRS, visant une meilleure coopération du Centre avec les structures universitaires et autres organismes de recherche nationaux, va dans le bon sens et devrait aussi contribuer à stimuler la productivité de la recherche publique. De même, *la mise en place de l'Agence nationale de la recherche mérite également d'être soutenue et son rôle renforcé, dans la mesure où elle vise à promouvoir une recherche publique sur projet, permettant un meilleur équilibre dans*

l'allocation des ressources par rapport à une situation où le financement est essentiellement orienté sur une base institutionnelle.

---

*Il faut aller plus loin sur la voie de l'autonomie des universités*

---

Par ailleurs, la France est le premier pays du G7 pour la part des établissements d'enseignement supérieur dans la quantité totale de brevets déposés par des inventeurs résidents dans le pays, mais peu de ces brevets sont commercialisés. Les effets de *spillovers* de la recherche publique pourraient être accentués en *créant des bureaux de transfert de technologie et des offices de concessions de licences au sein des structures universitaires*, ce qui pourrait utilement compléter la politique des « incubateurs d'entreprises ». Enfin, la loi sur la *Liberté et la Responsabilité des Universités* a jeté les premiers jalons d'une autonomie des universités françaises, pouvant conduire à une bonification de la qualité et de l'efficacité de l'enseignement tertiaire. En dépit de nombreuses mesures allant dans le bon sens, il est *important de poursuivre sur la voie de l'autonomie, en particulier dans les domaines budgétaires, de recrutement et de rémunération du personnel*. À cet égard, *une plus grande liberté de sélection des étudiants à l'entrée et de fixation des frais d'inscription serait susceptible d'y contribuer*. Une augmentation de ces frais devrait être accompagnée par l'extension du système de prêts aux étudiants récemment mis en place.

---

*Les fonds publics doivent être ciblés sur les pôles de compétitivité les plus performants et le nouveau dispositif de crédit d'impôt pour la recherche devra être évalué*

---

Concernant le financement public de l'investissement en innovation, plusieurs enjeux existent. S'agissant de la politique des pôles de compétitivité, ou *clusters*, de multiples travaux ont souligné le rôle utile que ce type d'intervention pouvait jouer dans le rapprochement entre la recherche scientifique et l'industrie, notamment en favorisant la coordination d'efforts de recherche multidisciplinaire autour de défis économiques et financiers spécifiques (santé, environnement, etc.). Mais les risques de défaillances ne doivent pas être négligés, incluant la difficulté pour l'État d'identifier les activités « gagnantes » dans un contexte de marchés mondialisés et en rapide évolution, la tentation d'éparpillement des ressources, ainsi que la capture possible des autorités administratives par des entreprises fortement impliquées. Pour minimiser ces risques, il est *primordial de rendre les financements publics dans le cadre des pôles de compétitivité conditionnels aux résultats*, notamment en prévoyant des mécanismes d'arrêt des financements en cas de manquements aux objectifs de performance prédéterminés. Dans le cas des pôles qui connaissent un succès, il est *préférable à terme de chercher à substituer progressivement des fonds privés aux aides publiques*, sachant que la mixité des financements est cruciale, surtout pour le démarrage des activités innovantes. Par ailleurs, s'agissant de l'autre instrument principal de soutien public à la recherche privée, soit le crédit d'impôt pour la recherche, la réforme dont il a été l'objet en 2008 a certes permis d'en simplifier considérablement l'usage et d'accroître sa visibilité, mais elle en a fait un des dispositifs incitatifs les plus généreux parmi les pays de l'OCDE. Il est donc *important d'effectuer un suivi de son impact en termes d'augmentation de l'effort de recherche afin d'en mesurer l'efficacité*.

---

### *Il faut réduire les taxes les plus nocives pour l'emploi et l'investissement et restructurer les dispositifs ciblés de soutien aux entreprises*

---

Pour ce qui est de la croissance des entreprises, les principaux obstacles incluent le poids des diverses charges, au premier rang desquelles les cotisations sociales, la taxe professionnelle et la taxe sur les salaires. En pesant directement sur les facteurs de production, ce type de taxes pénalise l'investissement et la croissance. *Il est donc important que l'engagement récent du gouvernement en faveur de la suspension définitive de la taxe professionnelle à compter de 2010 soit mis en application, préférablement dans le cadre d'une refonte plus globale de la fiscalité locale, donnant plus de poids à la taxe foncière et éventuellement un partage de la TVA.* Par ailleurs, même si le taux effectif de l'impôt sur les sociétés n'est pas particulièrement élevé en comparaison internationale, l'écart par rapport au taux statutaire est très grand en raison de la multitude d'exemptions et de déductions qui rétrécissent l'assiette fiscale. Outre le fait d'atténuer les distorsions qu'entraînent inévitablement les diverses exemptions, une baisse du taux statutaire en contrepartie d'un élargissement de l'assiette permettrait d'améliorer la lisibilité du système d'imposition, réduisant ainsi les charges administratives, tout en améliorant l'attractivité du territoire français. *Une restructuration profonde des dispositifs ciblés de soutien aux entreprises pourrait contribuer au financement d'un allègement de la pression fiscale sur l'ensemble de l'appareil productif.*

---

### *L'insuffisance de concurrence nuit à la croissance de la productivité*

---

La France affiche un des niveaux de productivité horaire les plus élevés parmi les pays de l'OCDE mais dont la croissance est relativement faible depuis une dizaine d'années. Ces résultats décevants ont été particulièrement manifestes dans divers secteurs de services, non seulement en absolue mais également par rapport à la performance observée dans beaucoup d'autres pays. Or, plusieurs secteurs de services souffrent toujours d'un manque de concurrence qui freine l'innovation, la productivité et la création d'emplois, notamment pour les travailleurs moins qualifiés, et qui nuit fortement au bien-être du consommateur, en privant ce dernier de biens et de services de qualité au meilleur prix. Des progrès considérables ont été réalisés au cours des dix dernières années pour favoriser une ouverture plus large à la concurrence dans divers secteurs des services jusque là peu ou pas exposés. Toutefois, de nombreuses barrières à l'entrée subsistent dans plusieurs secteurs, incluant les professions réglementées, en parti dues à la présence de mécanismes d'autorégulation. Dans le commerce de détail, de réelles avancées ont été obtenues mais des progrès restent à accomplir, entre autres en ce qui concerne l'urbanisme commercial.

---

### *La concurrence bénéficiera de la transformation du Conseil de la concurrence en une Autorité unique aux pouvoirs accrus*

---

La Loi de Modernisation de l'Économie (LME) a transformé l'ancien Conseil de la concurrence en Autorité, disposant de pouvoirs étendus et de moyens accrus permettant de développer

une véritable culture de la concurrence. Par exemple, le contrôle des concentrations sera regroupé sous l'égide de la seule Autorité, le ministre chargé de l'économie conservant un pouvoir d'évocation de l'affaire, fondé sur des motifs d'intérêt général autres que ceux liés à la concurrence. L'Autorité de la concurrence disposera également de ses propres enquêteurs, ainsi que d'un pouvoir renforcé sur les agents du ministère en charge de la concurrence qui pourront être mis à sa disposition, afin d'améliorer la conduite des enquêtes. L'Autorité pourra également émettre de sa propre initiative des avis sur toute question de concurrence. Un tel renforcement du cadre général de la concurrence et des moyens mis à la disposition de l'Autorité indépendante pourrait contribuer à ce que les bons résultats obtenus dans certains segments des télécommunications, par exemple, puissent éventuellement se retrouver ailleurs, y compris dans les professions réglementées encore marquées par de fortes barrières à l'entrée.

---

*L'abrogation des lois Royer-Raffarin est nécessaire  
pour établir une véritable concurrence  
dans le commerce de détail*

---

Dans le secteur du commerce de détail, la LME a assoupli les règles de négociabilité des conditions de vente entre fournisseurs et distributeurs (loi Galland), notamment par la levée de l'interdiction de pratiques commerciales discriminatoires. Par ailleurs, bien que l'interdiction de revente à perte ait été maintenue, sa définition a été modifiée pour la rendre beaucoup moins contraignante. En outre, la LME a amendé les lois Royer-Raffarin en relevant le seuil de superficie au-delà duquel toute ouverture de commerce doit faire l'objet d'une procédure d'autorisation spéciale et en modifiant la composition de la commission chargée d'examiner la question de manière à en exclure les concurrents du demandeur. Malgré les avancées que représentent ces réformes, *l'abrogation pure et simple des lois Royer-Raffarin reste la politique optimale en matière d'urbanisme commercial*. Dans la mesure où ces lois ont directement contribué au renforcement des concentrations dans la grande distribution au niveau national, leur suppression apparaît comme une condition nécessaire pour que la réforme de la loi Galland porte véritablement ses fruits en termes de gains de pouvoir d'achat pour les consommateurs. Dans ce cas, *les demandes d'autorisation d'ouverture de grandes surfaces devraient être examinées et consenties sur la base des critères établis dans les plans d'urbanisme généraux et sans discrimination fondée sur la taille*.

---

*Des barrières à l'entrée excessives perdurent  
dans plusieurs professions réglementées*

---

Dans la plupart des pays de l'OCDE, quantité de professions sont soumises à un large éventail de réglementations (sous forme d'autoréglementation et/ou de réglementation imposée par l'État), dont certaines ont un impact direct sur la concurrence. En France, les obstacles à l'entrée et les restrictions à la pratique vont sans doute au-delà de ce qui est nécessaire pour offrir au consommateur une protection adéquate. Ainsi, divers rapports basés sur des comparaisons internationales font état de barrières à l'entrée excessivement élevées dans plusieurs professions réglementées liées à la santé ou aux soins esthétiques (kinésithérapeutes, vétérinaires, pharmaciens, coiffeurs), ainsi que les barrières à la concurrence entre professions en partie substituables (médecins traditionnels, praticiens de médecine douce), ou plus généralement dans les services aux entreprises et/ou aux

personnes (experts-comptables, architectes, juristes). Un surcroît de concurrence dans les secteurs liés à la santé pourrait potentiellement contribuer à alléger les dépenses publiques à qualité de service équivalente.

Malgré la difficulté à réformer quand il s'agit de dissiper des rentes établies de longue date, le gouvernement a pris quelques mesures de nature à stimuler la concurrence dans des secteurs spécifiques, en particulier dans les services juridiques. Par ailleurs, la création dans le cadre de la LME d'un statut d'auto-entrepreneur qui facilite grandement les démarches pour créer une microentreprise pourrait à terme favoriser la concurrence, notamment dans les divers services à la personne. De manière similaire, les principes de liberté d'établissement et de libre prestation de services qui sous-tendent la Directive Services de l'Union européenne pourraient faciliter l'installation d'opérateurs étrangers. Pour ce faire, *il faudrait toutefois que le gouvernement, de concert avec ses partenaires européens, applique la Directive de la manière la plus large possible afin de limiter le plus possible les secteurs exclus de son champ d'application.* Dans plusieurs domaines, ces changements ne suffiront pas pour stimuler la concurrence, tant que des barrières réglementaires à l'entrée ou à la pratique seront conservées. Ainsi, *il faudrait substituer des règles plus souples (des quotas géographiques minimum par exemple) aux dispositifs excessifs de contingentement en vigueur actuellement dans les services juridiques spécifiques (notaires, huissiers) ainsi que d'autres liés à la santé (pharmaciens).* Pour d'autres professions, les conditions d'entrée mériteraient d'être assouplies, en réévaluant les exigences en matière d'années de formation requises (architectes, vétérinaires, coiffeurs). La concurrence pourrait également être renforcée en facilitant l'accès de cabinets d'avocats et d'experts-comptables et de pharmacies à des sources externes de financement.

---

*La présence d'un quatrième opérateur de réseau dans la téléphonie mobile devrait se traduire par une baisse des tarifs au bénéfice du consommateur*

---

Parmi les principales industries de réseau, le secteur des télécommunications est celui dont l'ouverture à la concurrence des marchés de détail remonte le plus loin dans le temps (près de 10 ans). Si le développement des services fixes (téléphonie et accès à Internet haut débit) a plutôt bien progressé, dans un marché assez concurrentiel, la situation est plus préoccupante dans le cas de la téléphonie mobile, principalement en raison du succès très mitigé des opérateurs mobiles virtuels (MVNO). Dans ce contexte, la venue d'un quatrième opérateur permettra de dynamiser la concurrence par le biais d'un affaiblissement éventuel de la situation d'oligopole. En effet, étant donné les faibles parts de marché dont disposera au départ le nouvel opérateur, il aura intérêt à chercher à rentabiliser son réseau en offrant des conditions d'accès plus avantageuses aux MVNO. *À cet égard, il conviendrait que les attributions de nouvelles fréquences reposent notamment sur un critère de qualité de ces conditions d'accès. De manière plus générale, le régulateur pourrait intervenir de manière à alléger les exigences des opérateurs envers les MVNO, en particulier en ce qui concerne la durée du contrat, les contraintes d'exclusivité et les droits de propriété.*

Des tarifs au détail réglementés dans l'électricité,  
inférieurs aux coûts d'approvisionnement  
d'un nouvel entrant, limitent la concurrence

Concernant le secteur de l'énergie, un pas important a été franchi en matière de concurrence avec l'ouverture complète en 2007 des marchés du gaz et de l'électricité, conformément aux directives européennes. Toutefois, les opérateurs historiques conservent des parts de marchés dominantes et, parmi les obstacles majeurs au développement d'une véritable concurrence sur le marché de détail de l'électricité, le plus important demeure sans doute le maintien de tarifs de vente réglementés qui reflètent les coûts de production faibles du parc nucléaire français et qui sont donc inférieurs aux coûts d'approvisionnement d'un nouveau distributeur. Le gouvernement a introduit en 2005 un dispositif permettant à des clients ayant précédemment fait le choix d'une offre de marché, de pouvoir revenir à des tarifs administrés (*Tartam*), et qui sont fixés à un niveau inférieur au prix du marché. Bien qu'il apparaisse légitime pour le gouvernement de vouloir faire profiter à la société française des retombées économiques positives liées au choix du nucléaire comme mode privilégié de production, le maintien d'un tarif inférieur au prix du marché – en particulier pour les clients électro-intensifs – n'est sans doute pas la manière la plus efficace et équitable d'y parvenir. En effet, une telle pratique peut conduire à un biais dans la structure industrielle au profit d'une production plus intensive en électricité. Afin de permettre un véritable développement de la concurrence, il faudrait donc éviter la reconduction du *Tartam* au-delà de 2010. De manière plus générale, il serait souhaitable de reconsidérer le champ d'application des divers tarifs réglementés appliqué au marché de détail, au moins pour le secteur non-résidentiel. En parallèle, il est important de poursuivre les efforts d'intégration des marchés énergétiques européens en facilitant des inter-connexions des réseaux de gaz et d'électricité, de manière à favoriser le développement de marchés de gros liquides et efficaces.



## Chapitre 1

# Affronter la récession et préserver la soutenabilité des finances publiques

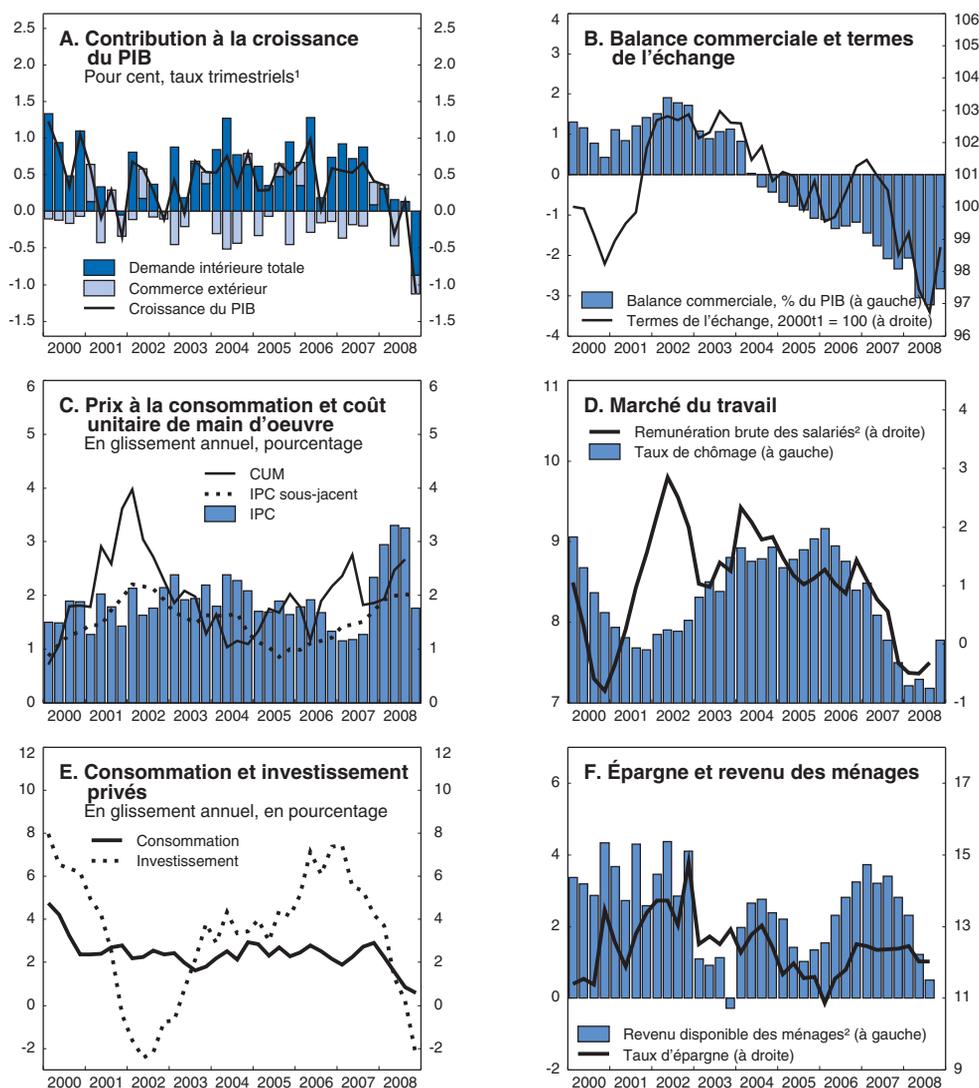
*La crise financière n'aura pas épargné l'économie française qui est confrontée à une profonde récession en 2009, même si elle est moins sévère qu'ailleurs. Après le net recul enregistré au quatrième trimestre de 2008, l'activité devrait continuer à se contracter tout au long de cette année. Des incertitudes demeurent quant au moment et à la vigueur de la reprise, notamment en raison des risques qui pèsent sur le bilan des institutions financières. Malgré le fait qu'elles aient été fragilisées par la crise, les banques françaises ne sont pas en aussi mauvaise posture que leurs homologues de nombreux autres pays. Par ailleurs, le risque que la correction en cours sur le marché de l'immobilier accentue le déclin de l'activité économique est plutôt limité, en raison du faible taux d'endettement des ménages et de la faiblesse des effets de richesse sur la consommation. La crise laissant les finances publiques dans une position dégradée, une des priorités une fois la reprise enclenchée sera de remettre le solde des administrations publiques sur le sentier de retour à l'équilibre. Étant donné le niveau très élevé des prélèvements obligatoires, l'assainissement des finances publiques devra passer essentiellement par la maîtrise des dépenses. Ce chapitre passe en revue les derniers développements macroéconomiques, y compris en ce qui concerne la politique budgétaire, et discute les priorités en matière d'assainissement des finances publiques.*

## L'impact de la crise financière et économique et la réponse des autorités

La récession qui frappe l'économie française depuis le dernier trimestre de 2008 marque la fin d'un cycle de croissance quasi-ininterrompu amorcé au début de 2002 (graphique 1.1). Bien que les premières difficultés liées aux *subprimes* remontent à la mi-2007, l'impact négatif sur l'économie réelle ne s'est véritablement fait sentir qu'environ un an plus tard. Durant les 12 mois qui ont précédé la paralysie momentanée du système financier en automne 2008, la croissance montrait déjà des signes d'essoufflement : d'abord sous l'effet combiné de la forte décélération de l'investissement immobilier et de la contribution de plus en plus négative du commerce extérieur (au deuxième semestre de 2007), puis sous l'impact du choc de prix des matières premières sur l'inflation et le pouvoir d'achat des ménages (au premier semestre de 2008). Parallèlement, avec le repli des indices boursiers et le retournement du marché immobilier, les ménages ont commencé à voir fondre la valeur de leur patrimoine, en particulier à compter du début de 2008. Au ralentissement du revenu disponible réel s'est donc ajouté un effet de richesse négatif dont l'impact sur la consommation reste toutefois difficile à mesurer. Dans ce contexte, même s'ils ont pu puiser dans leur épargne, les ménages n'ont que très partiellement amorti l'effet de la perte de pouvoir d'achat liée au choc d'inflation et ont plutôt préféré ralentir le rythme de consommation, malgré la bonne tenue de l'emploi jusqu'à l'été 2008. En même temps, la baisse continue du chômage a entraîné un net ralentissement de la productivité. Celle-ci s'est à son tour traduite par une montée plus rapide des coûts unitaires du travail, accentuant ainsi les problèmes de compétitivité auxquels les firmes françaises ont été confrontées depuis plusieurs années (chapitre 3).

Même si certaines de ces forces agissaient toujours à la mi-2008, c'est bien l'aggravation de la crise financière en septembre 2008 qui a entraîné la chute brutale de l'activité au quatrième trimestre et qui a augmenté le risque qu'une récession profonde et prolongée s'installe. L'impact de la crise financière a surpris autant par la vitesse de la dégradation au quatrième trimestre que par son ampleur elle-même. Alors que le troisième trimestre affichait une croissance légèrement positive, les signes de la brutalité du retournement se sont rapidement succédés avec la chute des indices de confiance, suivie des arrêts de production dans certaines industries (en particulier toute la filière automobile), du recul de l'investissement des entreprises et la montée très rapide du chômage. D'ailleurs, la production a chuté beaucoup plus rapidement que la demande, avec pour résultat la dé-cumulation très significative des inventaires au quatrième trimestre. La rapidité avec laquelle les firmes ont ajusté la production est sans doute une illustration des difficultés de trésorerie et d'accès au crédit auxquelles elles ont été confrontées. Outre la baisse des stocks, les composantes de la demande intérieure ayant le plus contribué au recul de l'activité au dernier trimestre de 2008 sont l'investissement des entreprises et des ménages. À l'inverse, avec une croissance de près de 0.4 %, la consommation des ménages s'est montrée beaucoup plus résiliente que prévue. Après avoir reculé jusqu'à 7.2 % en milieu d'année, le chômage a augmenté très rapidement au

Graphique 1.1. Indicateurs macroéconomiques



1. Données chaînées.

2. Corrigés de l'inflation; en glissement annuel, pourcentage.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/603346543544>

quatrième trimestre pour terminer l'année à 7.8 %. Par ailleurs, un des canaux par lequel la crise s'est rapidement propagée à la France a été l'effondrement du commerce extérieur, les exportations et les importations ayant chuté de 3.5 % et 2.3 % en volume (T/T) au quatrième trimestre avec pour résultat net, une contribution négative à la croissance de 0.3 point de pourcentage.

Comme pour la plupart des autres pays, l'économie française a donc été directement touchée par les crises financière et immobilière, même si à plusieurs égards ce fut à un degré bien moindre que dans les pays les plus exposés tels les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Irlande ou l'Islande. S'agissant de la crise financière, elle a eu dans l'ensemble les mêmes effets à court terme qu'ailleurs à savoir l'interruption temporaire du fonctionnement

du système interbancaire, l'assèchement du marché primaire des titres et de fortes secousses sur le marché du crédit. Face à la crise de confiance qui paralysait le système financier et les risques pesant sur les institutions bancaires, le gouvernement a pris un premier train de mesures à la mi-octobre, avec pour objectif d'éviter l'arrêt du financement de l'économie et de restaurer la confiance dans le système bancaire. Les principales mesures du plan furent la mise sur pied de deux véhicules, un permettant aux banques de se refinancer en profitant de la garantie de l'État et l'autre étant destiné à injecter des fonds propres dans le capital des banques afin de renforcer leur solvabilité (encadré 1.1).

Ces actions s'inscrivant dans le cadre d'un plan de sauvetage à l'échelle de l'Union européenne, elles ont été accompagnées de baisses du taux directeur de la Banque centrale Européenne ainsi que d'un assouplissement des conditions d'accès au financement octroyé par celle-ci aux institutions financières. Il en a résulté une certaine détente des taux sur les marchés monétaires et interbancaires après que ceux-ci aient atteint vers la mi-octobre un sommet à environ 180 points de base au-dessus des attentes concernant le taux directeur. Il s'en est suivi également une certaine reprise de l'activité sur le marché interbancaire même si dans les deux cas, la situation est loin d'être normalisée. Quant à l'impact des crises financières et immobilières sur le bilan des banques françaises, celles-ci s'en sont mieux tirées que leurs homologues de bien d'autres pays. Seules deux banques ont subi des pertes suffisamment lourdes découlant de leur exposition aux *subprimes* ou à Lehman pour mettre leur solvabilité en péril<sup>1</sup>. La plupart des autres banques françaises ont enregistré des profits en 2008, incluant pour les plus importantes d'entre elles. Leur exposition aux actifs toxiques reste toutefois difficile à évaluer.

Dans ce contexte, l'impact réel de ces mesures sur les prêts aux entreprises et aux ménages demeure incertain. En effet, malgré le besoin pour les institutions financières d'épurer leur bilan, les signes manifestes de *credit crunch* n'apparaissent pas de manière évidente. S'agissant d'abord du crédit aux entreprises, la nomination d'un médiateur du crédit a fait ressortir le cas de nombreuses sociétés ayant subi un net resserrement de l'utilisation de la ligne de découvert ou une rupture d'assurance crédit. Toutefois, le nombre de dossiers traités depuis la mise sur pied du service de médiation en octobre 2008 représente à peine 0.3 % de l'ensemble des entreprises de moins de 20 salariés<sup>2</sup>. De plus, après une montée en puissance dans les premières semaines, le flux de nouveaux dossiers s'est stabilisé à environ 450 par semaine, dont les trois-quarts concernent des firmes de moins de 10 salariés. Par ailleurs, les enquêtes auprès des institutions bancaires montrent que la tendance au resserrement des conditions de crédit aux entreprises, amorcée au troisième trimestre de 2007, s'est poursuivie au dernier trimestre de 2008, mais que dans le même temps les établissements de crédits anticipaient de nouvelles baisses dans la demande au premier trimestre de 2009.

Pour ce qui est du coût du crédit bancaire aux sociétés non-financières, il a certes augmenté, passant de 5.2 % au début de 2008 à 5.6 % en septembre, mais après la détente amorcée dès octobre, les taux étaient redescendus en décembre à 4.9 %<sup>3</sup>. Finalement, si les dernières statistiques disponibles sur l'encours du crédit aux sociétés non-financières montrent bien un net ralentissement, la croissance sur trois mois annualisée est restée très largement positive (passant de 13.0 % décembre 2007, à 7.7 % en décembre 2008 et à 6.9 % en janvier 2009). Une telle décélération peut néanmoins signaler une réelle contrainte dans la mesure où le crédit bancaire doit en partie se substituer aux obligations pour compenser l'assèchement du marché primaire des titres. Or, après deux mois d'émissions nettes négatives en septembre et octobre (moins de EUR 1 milliard de

### Encadré 1.1. Le plan de sauvetage du système bancaire et de financement de l'économie

À l'instar des plans introduits par les autres pays européens, le plan de sauvetage français avait pour double objectif de renforcer la solvabilité des banques et de leur faciliter l'accès au crédit. Pour renforcer la solvabilité, le gouvernement a doté une nouvelle agence, soit la Société des prises de participation de l'État (SPPE), d'un capital de EUR 40 milliards, fonds destinés à rehausser l'avoir propre des banques qui souhaiteraient en bénéficier. À la fin de janvier 2009, deux tranches de EUR 10.5 milliards chacune ont été attribuées aux six principales banques françaises, soit une tranche annoncée à la mi-octobre (approuvée à la mi-décembre par la Commission européenne) et l'autre annoncée à la mi-janvier. Dans les deux cas, l'apport de capital a pris la forme d'une acquisition par la SPPE de titres super subordonnés à durée indéterminée émises par les banques concernées. Même s'il ne s'agit pas d'actions à proprement parler, ces titres de forme hybride sont éligibles au ratio Tier 1 du capital des banques. L'État perçoit en outre un intérêt annuel de 8.2 % en moyenne sur ceux-ci. En privilégiant cette forme de capital, le gouvernement a cherché à éviter que son entrée au capital des banques ne dilue davantage l'avoir des actionnaires ordinaires, afin de ne pas les décourager de participer à d'éventuelles émissions de titres. Quant à la SPPE, elle est détenue à 100 % par l'État. Quelques semaines auparavant, l'État français, de concert avec les gouvernements belges et luxembourgeois, avait déjà participé au sauvetage de la banque Dexia à hauteur de EUR 1 milliard. Il s'agissait dans ce cas d'un apport en capital avec droit de vote.

Pour renforcer la liquidité des banques, et ainsi pallier au dysfonctionnement du marché interbancaire, le gouvernement a créé un second véhicule, la Société de Financement de l'Économie Française (SFEF), qui est détenue à 66 % par les banques et 34 % par l'État, qui bénéficie toutefois d'une minorité de blocage et d'un droit de veto. Le SFEF pourra, avec la garantie de l'État, lever des fonds jusqu'à EUR 320 milliards, destinés à être prêtés aux banques. Toutefois, la garantie s'applique aux prêts contractés jusqu'au 31 décembre 2009 et pour une durée de cinq ans. Les conditions de prêts incluent le dépôt d'un collatéral satisfaisant certaines exigences en terme de qualité ainsi qu'un taux d'intérêt correspondant à une marge de 180 points de base sur le taux payé par la SFEF sur ses emprunts. La spécificité de cette approche par rapport à celle mise en place dans plusieurs autres pays européens est que la garantie de l'État porte sur le financement de moyen terme des banques plutôt que directement sur les prêts interbancaires. À la mi-mars 2009, les banques avaient contracté pour environ EUR 40 milliards de prêts via la SFEF.

Parallèlement à ces mesures, le gouvernement a mis sur pied un programme de prêts pour les entreprises (jusqu'à 5 000 employés pour être éligible) totalisant EUR 22 milliards (soit environ 1 % du PIB). Les fonds utilisés à cette fin sont puisés dans les dépôts accumulés dans les comptes d'épargne « administrés » et qui sont gérés par le principal investisseur institutionnel agissant pour le compte de l'État (la Caisse de Dépôts et de Consignations ou CDC)\*. Finalement, le gouvernement a créé un fonds stratégique d'investissement dans le but de pourvoir du capital-risque aux entreprises innovantes mais surtout de protéger des firmes françaises dans des secteurs considérés comme « stratégiques » d'une prise de contrôle étrangère. Le fonds est créé comme filiale de la CDC et est constitué d'emprunts de l'État et de la CDC à hauteur de EUR 3 milliards chacun, auxquels sont ajoutés pour une valeur de EUR 14 milliards de titres ou participations que l'État et la CDC détiennent dans diverses entreprises françaises.

L'impact direct et à court terme de ces mesures sur les finances publiques est plutôt limité. S'agissant du capital investi dans les fonds propres des banques, il en résulte une augmentation simultanée de la dette et de l'avoir d'un montant équivalent à la seconde

### Encadré 1.1. **Le plan de sauvetage du système bancaire et de financement de l'économie** (suite)

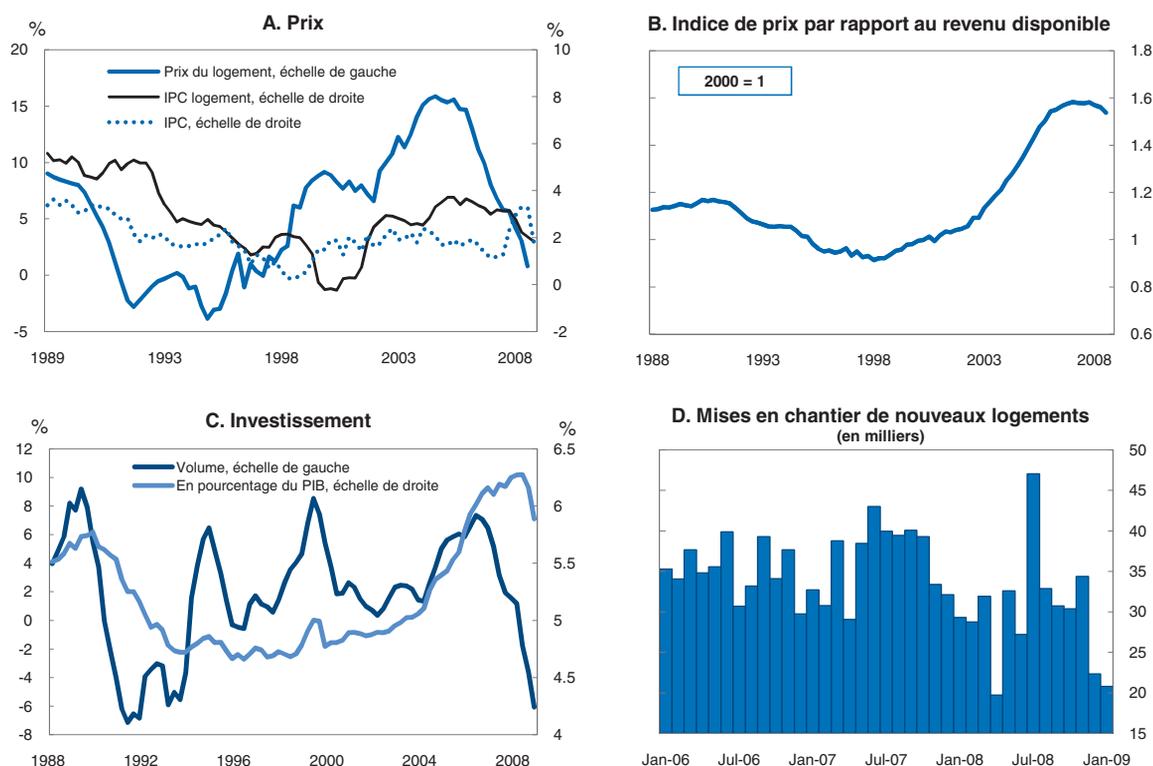
tranche versée (EUR 10.5 milliards ou environ 0.5 % de PIB) étant donné que la première tranche a été versée à partir de fonds puisés sur la trésorerie de la CDC. Le refinancement ne représente une menace réelle pour les finances publiques que dans la mesure où la garantie de l'État venait à être exercée, ce qui est plutôt improbable. Autrement, l'État bénéficie d'un gain net d'intérêt correspondant à la marge exigée aux banques en retour de sa garantie et de son apport de capital. Par ailleurs, même si les activités de la CDC n'apparaissent pas dans les comptes de l'État, il s'agit néanmoins d'une institution financière publique, fortement sollicitée dans le contexte de la crise. Les interventions de la CDC auront un impact sur le solde budgétaire de l'État si la rentabilité des opérations conduites devait s'avérer assez faible pour que les versements à l'État en soient significativement réduits.

\* Outre la gestion de divers régimes publics de pension, la CDC a pour mandat d'investir, notamment dans le logement social, les sommes recueillies dans les dépôts d'épargne auprès des banques privés et dont la rémunération est fixée par l'État.

rédemption dans chaque cas), celles-ci ont repris en novembre et décembre avec des flux nets de EUR 4.6 et EUR 9.4 milliards, respectivement (le chiffre de décembre représente environ 5 % de l'encours des titres). En revanche, les émissions nettes d'actions par les sociétés non financières sont restées légèrement négatives en novembre et décembre (EUR -0.5 milliard).

S'agissant du crédit aux ménages, son évolution est étroitement liée aux développements en cours sur le marché de l'immobilier. Or, plusieurs indicateurs suggèrent qu'une correction sur le marché de l'immobilier était inévitable, même si celle-ci a pu être précipitée par la crise. Non seulement les prix des logements ont cru très rapidement au cours des années 2000, notamment comparé au revenu disponible des ménages, mais le ratio d'investissement résidentiel par rapport au PIB avait atteint un niveau plus élevé que lors du boom immobilier de la fin des années 80 (graphique 1.2). D'ailleurs, les données récentes sur les mises en chantier indiquent que la baisse de l'investissement résidentiel pourrait bien se poursuivre pendant plusieurs mois<sup>4</sup>. Pour ce qui est des prix du logement, ce n'est qu'au troisième trimestre qu'ils ont commencé à baisser, du moins de manière généralisée. Jusqu'à maintenant, la diminution est restée plutôt modérée (soit 1.1 % depuis le sommet), surtout au regard de la hausse nominale de 150 % observée au cours des 10 années précédentes. Toutefois, la forte chute dans le nombre de transactions suggère que la baisse de prix pourrait s'accélérer dans les mois à venir. Dans ce contexte, les acheteurs potentiels ont adopté une approche attentiste, qui peut expliquer que la demande de crédit ait ralenti au-delà de ce qui peut être attribué au resserrement des conditions de son extension. En effet, l'encours de crédit immobilier aux ménages accordés par les banques a ralenti, passant d'une croissance sur trois mois annualisée de 6.5 % en octobre 2008 à 4.5 % en janvier 2009. Cette tendance est corroborée par la baisse enregistrée des nouveaux crédits immobilier aux ménages de près de 26 % sur l'ensemble de l'année 2008 par rapport à 2007. Même si les banques évaluent le risque de manière plus stricte, il y a de bonnes raisons de croire que cette baisse du crédit reflète davantage une réduction de la demande que de l'offre elle-même.

Graphique 1.2. **Secteur du logement**  
Taux de croissance en glissement annuel (sauf indication)



Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et ministère de l'Écologie, de l'Énergie et du Développement soutenable.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/603361843281>

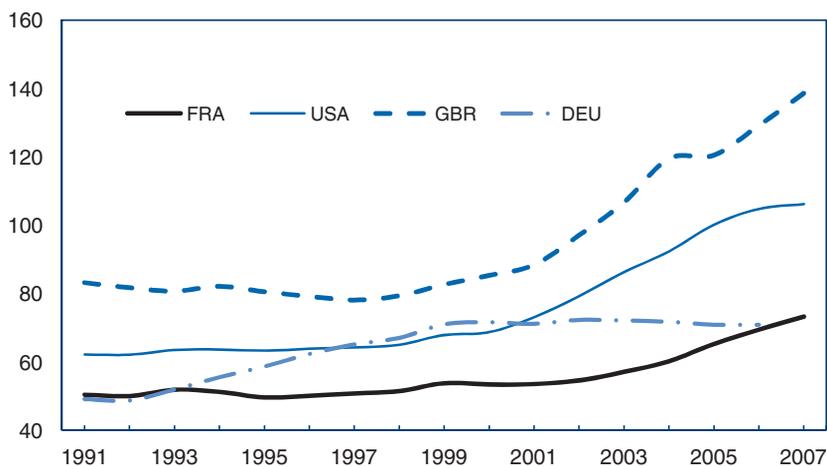
En tout état de cause, certains facteurs pourraient contribuer à stimuler la demande de crédit immobilier dans les mois à venir. Premièrement, après avoir augmenté d'environ 200 points de base entre la fin de 2005 et décembre de 2008, pour atteindre un sommet à un peu plus de 5.3 %, les taux d'intérêt moyens sur les nouveaux crédits pour habitat ont amorcé une légère détente en janvier, soit de près de 20 points de base. Or, le fait que les établissements bancaires ont finalement commencé à répercuter les baisses des taux directeurs de la Banque centrale européenne peut être perçu comme un signe que leur propre accès à des sources de financement s'améliore. Deuxièmement, la détente des taux d'intérêt combinée à la baisse du prix d'achat facilite l'accès à l'immobilier pour les nouveaux acheteurs en augmentant leur capacité de remboursement (pour un montant d'apport donné)<sup>5</sup>. Troisièmement, contrairement à la situation en vigueur dans plusieurs autres pays, la France n'a pas accumulé de stock excédentaire de logements neufs, même si la situation peut varier d'une région ou localité à l'autre. De fait, les estimations pour l'ensemble du pays suggèrent qu'il y a plutôt pénurie de logement.

Par ailleurs, il y a plusieurs raisons de ne pas surestimer l'impact négatif sur l'activité réelle et/ou le système financier émanant de la correction immobilière. Tout d'abord, contrairement à la situation qui prévaut aux États-Unis et au Royaume-Uni, le lien entre le recul des prix de l'immobilier et la consommation des ménages via des effets de richesse sont beaucoup plus ténus en France, notamment en raison de conditions d'octroi de crédit généralement plus strictes. Ceci se traduit d'ailleurs par un ratio d'endettement des

ménages beaucoup plus faible que dans les pays les plus exposés à la crise immobilière (graphique 1.3). Cette position plus favorable du bilan des ménages peut en partie expliquer que le taux de faillites enregistrées jusqu'à maintenant reste relativement faible et que la consommation soit restée stable alors qu'elle a reculé ailleurs<sup>6</sup>. Parallèlement, les critères plus rigoureux d'octroi de crédit ont permis aux banques de limiter leur vulnérabilité à la correction du marché immobilier. Le principal effet de la correction immobilière sur la demande globale se limite donc principalement à la chute d'activité dans l'industrie de la construction. Cependant, cette baisse devrait se poursuivre, car la part de l'investissement résidentiel dans le PIB a diminué de quelque 1.1 point de pourcentage lors de la récession du début des années 1990, par rapport au 0.4 point réalisé jusqu'à présent en cours de l'épisode actuel.

Graphique 1.3. **Endettement des ménages sous forme de crédits immobiliers**

En pourcentage du revenu disponible



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/603406041642>

Quoiqu'il en soit, face aux signes d'un sévère recul de l'activité économique et devant l'évidence que le plan de sauvetage des banques ne suffirait pas seul à endiguer la baisse attendue de la demande, le gouvernement a voté un plan de relance de l'économie équivalent à 1.3 % du PIB. Une des caractéristiques de ce plan est que pour l'essentiel, il concentre en 2009 des dépenses déjà prévues mais devant être échelonnées sur plusieurs années (encadré 1.2). C'est notamment le cas de l'avancement de projets de développement d'infrastructures mais également de remboursement accéléré de sommes dues par l'État aux entreprises afin de soulager leur difficultés de trésorerie. Il s'agit donc pour l'essentiel de dépenses auto-réversibles entraînant une détérioration temporaire seulement du déficit budgétaire. Une autre caractéristique est qu'il concentre l'essentiel des mesures sur l'investissement et la trésorerie des entreprises et donc privilégie plus directement l'appareil productif plutôt que la consommation. Comme le plan a été voté au début janvier 2009, son impact sur l'économie risque d'être plus visible à partir du troisième trimestre de l'année. En effet, si les mesures de soutien à la trésorerie peuvent avoir un effet assez rapide, il s'écoulera sans doute plusieurs mois avant que les projets d'investissement soient réellement mis en œuvre.

### Encadré 1.2. Les principales mesures du plan de relance de l'économie

Le plan de relance annoncé au début de décembre 2008 comporte un ensemble de mesures totalisant EUR 26 milliards, soit environ 1.3 % du PIB, dont 0.8 % du PIB ayant un impact sur les finances publiques sur l'exercice 2009. Ces mesures peuvent être regroupées comme suit :

- Mesures pour stimuler l'investissement public : EUR 10.5 milliards (0.5 % du PIB) :
  - ❖ Directement par l'État : EUR 4 milliards pour investissement en infrastructure autre qu'industries de réseau (développement soutenable, éducation tertiaire et recherche, équipement de défense, maintenance du patrimoine historique).
  - ❖ Via les entreprises publiques : EUR 4 milliards pour le développement des industries de réseau (rail, postes, énergie).
  - ❖ Via les collectivités locales : EUR 2.5 milliards pour le financement de nouveaux investissements.
- Mesures de soutien aux PME (principalement pour la trésorerie) : EUR 11.5 milliards (un peu plus de 0.5 % du PIB) :
  - ❖ Remboursement accéléré de sommes dues par l'État (EUR 9.7 milliards).
  - ❖ Amortissement accéléré des investissements : (EUR 0.7 milliard).
  - ❖ Augmentation des avances sur les marchés de l'État (EUR 1 milliard).
- Mesures de soutien aux secteurs de l'automobile et de la construction : EUR 2 milliards (0.1 % du PIB)
  - ❖ Une combinaison de mesures en faveur du financement de l'accession à la propriété dans le neuf (doublement du prêt à taux zéro, prêts aidés en faveur de l'accession sociale – Pass Foncier) et de la relance de la construction (constructions supplémentaires de logements sociaux et intermédiaires, accélération du programme de rénovation urbaine) (EUR 1.5 milliard).
  - ❖ Une prime à la casse de EUR 1 000 pour échanger une voiture de plus de 10 ans contre l'achat d'une neuve qui satisfait des critères environnementaux (EUR 0.2 milliard).
  - ❖ Fonds additionnels pour le financement des PME via l'organisme public de soutien OSEO (EUR 0.2 milliard).
- Renforcement des politiques actives de l'emploi et des incitations à l'embauche dans les microentreprises : EUR 2 milliards (0.1 % du PIB).
  - ❖ Toutes les cotisations sociales employeurs sont éliminées pour les embauches d'employés payés au salaire minimum par une entreprise de 10 salariés ou moins (EUR 0.7 milliard).
  - ❖ Fonds pour les mesures supplémentaires d'accompagnement des salariés et des demandeurs d'emploi (contrats de transition professionnelle) (EUR 0.5 milliard).
  - ❖ Prime de EUR 200 aux futurs bénéficiaires du nouveau programme de revenu de solidarité active qui doit démarrer en juillet 2009 (EUR 0.8 milliard).

À ces mesures s'ajoutent quelques actions annoncées antérieurement dont l'abolition temporaire de la taxe professionnelle pour tout nouvel investissement effectué entre novembre 2008 et décembre 2009 (EUR 1.1 milliard); et le maintien d'un nombre de 100 000 contrats aidés devant être supprimés (EUR 0.3 milliard). S'agissant de la filière automobile, le gouvernement avait déjà annoncé en octobre 2008 un plan pour le développement de la voiture à zéro émission de carbone, incluant un soutien à la R-D (EUR 0.4 milliard) et au développement d'un réseau de ravitaillement pour voiture électrique.

Depuis l'annonce du plan de relance, des aides supplémentaires de EUR 5 à EUR 7 milliards chacune ont été promises pour les secteurs de l'automobile et de l'aéronautique, essentiellement sous forme de prêts ou garanties. En outre, des mesures supplémentaires pour un montant de EUR 2.6 milliards (0.15 % du PIB) ont été annoncées le 18 février, incluant une dispense d'impôt sur le revenu pour les ménages à revenu modeste, une prime versée aux familles comptant au moins un enfant et qui sont éligibles à l'allocation de rentrée scolaire, des bons d'achat par foyer applicables pour divers services à domicile et un renforcement de l'indemnisation en cas de chômage partiel.

## Perspectives pour 2009 et 2010

Les informations récentes suggèrent que le déclin de la production s'est probablement accéléré au premier trimestre 2009, les entreprises continuant de puiser dans leurs stocks et de réduire leurs investissements face à la baisse des commandes et au faible niveau de confiance. En revanche, la consommation des ménages a continué à faire preuve d'une certaine résilience en début d'année après avoir connu une croissance positive au dernier trimestre de 2008. La crise a toutefois sévèrement touché le marché du travail, ce qui s'est traduit par une forte poussée du chômage durant les premiers mois de 2009. Après avoir baissé en fin d'année 2008, l'inflation telle que mesurée par la croissance trimestrielle de l'IPC est restée proche de zéro au premier trimestre de 2009, reflétant principalement les effets retardés de la baisse antérieure des prix de l'énergie et des matières premières. Une fois exclu l'impact de ces composantes, le taux d'inflation sous-jacente demeure nettement positif même s'il a baissé.

Les conditions d'octroi de crédit relativement restrictives, la contraction généralisée des bénéfiques ainsi que des carnets de commandes toujours aussi dégarnis se traduiront sans doute par des déstockages continus au premier semestre et un repli de l'investissement des entreprises pendant la majeure partie de 2009, du fait que celles-ci cherchent à soutenir leurs bilans. Pour les ménages, l'incertitude économique liée à la forte hausse du chômage et les pertes de patrimoine sur les marchés du logement et des titres conduira probablement à une réduction de la consommation privée et de l'investissement résidentiel au cours des trimestres à venir, en dépit d'une légère progression du revenu disponible réel. Le plan de relance budgétaire adopté au début de 2009, associé à une nette détente monétaire et à des mesures additionnelles de renforcement du système bancaire, contribuera à limiter la récession et à étayer la reprise en 2010.

Le PIB réel semble donc devoir se contracter jusqu'à la fin de 2009, mais à un rythme qui se ralentira régulièrement (tableau 1.1). La reprise prévue pour 2010 sera faible, avec des taux de croissance inférieurs au potentiel, en raison notamment de l'atonie persistante de la demande étrangère. Le taux de chômage devrait remonter au-delà de 10 % pour la première fois depuis 1999. L'inflation mesurée par l'IPC redeviendra sans doute positive au second trimestre 2009 du fait de la dissipation de l'impact des baisses passées des prix de l'énergie. Cependant, l'accumulation d'un important excédent d'offre sur les marchés de produits et le marché du travail maintiendra la pression à la baisse sur les salaires et sur les prix de façon générale, contribuant à un recul progressif de l'inflation tendancielle, qui tendra vers zéro d'ici à la fin de 2010.

Étant donné les sombres perspectives d'emploi et la baisse de richesse, les ménages vont sans doute accroître leur épargne au cours des prochains trimestres, en dépit de gains très modestes attendus dans le pouvoir d'achat et d'un niveau d'endettement plutôt modéré dans l'ensemble. La hausse projetée de l'épargne domestique privée (ménages et entreprises) devrait être plus que compensée par la désépargne prévue du secteur public. En effet, l'impact des stabilisateurs automatiques, les mesures discrétionnaires en faveur de la relance ainsi que la perte de recettes fiscales particulièrement dynamiques par suite de l'éclatement des bulles sur les marchés financiers et du logement permettront d'amortir la chute de l'activité, mais porteront aussi le déficit des administrations publiques à plus de 6.5 % et 8 % du PIB, respectivement, en 2009 et 2010. Bien que le creusement du déficit soit largement attribuable à des facteurs conjoncturels, une augmentation d'environ un point de PIB du déficit structurel est également anticipée sur la période, pour atteindre près de 4.5 % du PIB. Étant donné la baisse moins prononcée de la demande domestique par

rapport aux grands pays voisins, la faiblesse des importations sera plus modérée que chez les partenaires commerciaux et les exportations nettes continueront à peser sur la croissance, entraînant une hausse du déficit de la balance courante en dépit de la baisse des prix de l'énergie importée.

Tableau 1.1. **Développements macroéconomiques récents**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Prix courant en milliards d'€	Pourcentage en variation de volume (prix de 2000)				
Consommation privée	980.4	2.5	2.4	1.3	-0.3	0.2
Consommation publique	408.4	1.4	1.4	1.5	1.4	1.3
Formation brute de capital fixe	343.8	5.0	4.9	0.3	-7.1	-1.8
Secteur public	56.9	-2.1	1.7	-1.2	-1.6	1.7
Secteur privé : résidentiel	96.3	6.9	2.9	-1.1	-6.2	-2.4
Secteur privé : autres	190.6	6.3	6.8	1.5	-9.1	-2.6
Demande intérieure finale	1 732.7	2.7	2.7	1.2	-1.3	0.0
Variation des stocks <sup>1</sup>	5.9	-0.1	0.2	-0.2	-1.1	0.1
Demande intérieure totale	1 738.5	2.6	2.9	1.0	-2.4	0.1
Exportations de biens et services	448.8	5.6	3.2	1.1	-11.4	-2.3
Importations de biens et services	463.5	6.5	5.9	2.0	-7.6	-1.0
Exportations nettes <sup>1</sup>	-14.7	-0.3	-0.8	-0.3	-0.8	-0.3
PIB aux prix du marché	1 723.8	2.4	2.1	0.7	-3.3	-0.1
<i>Pour mémoire :</i>						
Emploi		0.6	1.8	1.4	-1.9	-0.9
Taux de chômage <sup>2</sup>		8.8	8.0	7.4	9.9	10.9
Déflateur du PIB		2.5	2.5	2.2	1.2	0.6
Indice des prix à la consommation harmonisé		1.9	1.6	3.2	0.4	0.6
IPCH sous-jacent <sup>3</sup>		1.5	1.6	1.8	1.3	0.6
Taux d'épargne des ménages <sup>4</sup>		11.7	12.4	12.4	13.2	12.9
Solde financier des administrations publiques <sup>5</sup>		-2.4	-2.7	-3.4	-6.7	-8.3
Balance des opérations courantes <sup>5</sup>		-0.7	-1.2	-2.0	-2.3	-2.4

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

- Contributions aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente), montant effectif pour la première colonne.
- En pourcentage de la population active.
- Indice des prix à la consommation harmonisé, hors énergie, alimentation, alcool et tabac.
- En pourcentage du revenu disponible.
- En pourcentage du PIB.

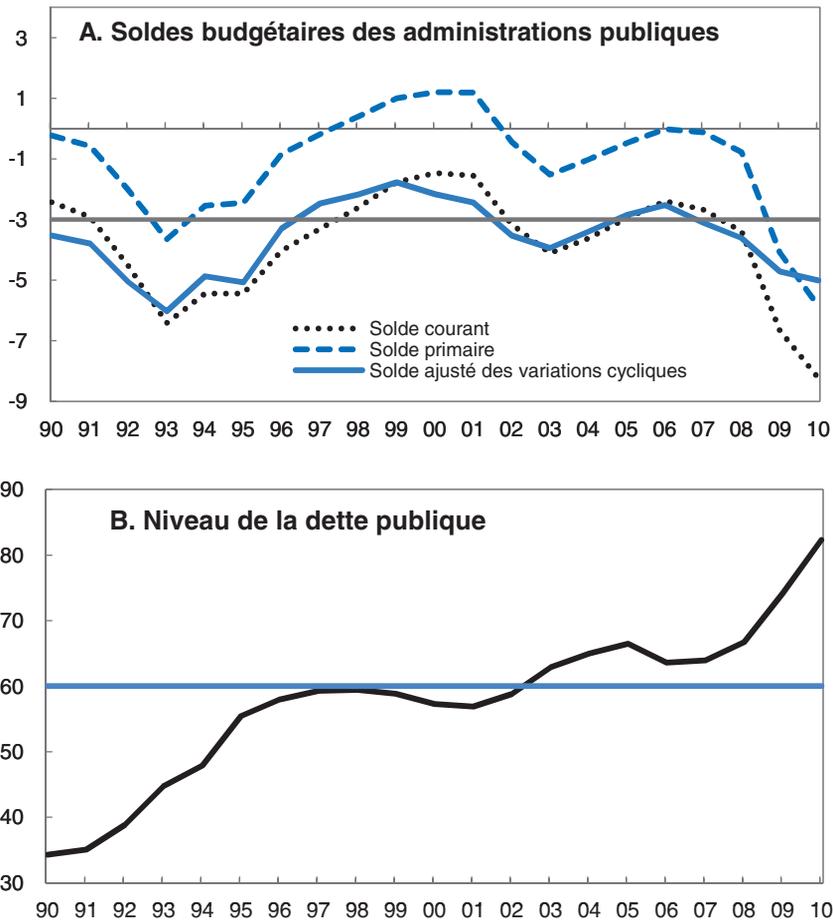
Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques.

## Assurer un retour rapide des finances publiques vers un sentier plus soutenable

Après avoir été ramené de 4.1 % à 2.4 % du PIB entre 2003 et 2006, le déficit des administrations publiques s'est de nouveau creusé en 2007 alors même que l'économie demeurait en conjoncture relativement favorable, avec une demande excédentaire évaluée par l'OCDE à près de 1 % du PIB potentiel. Ensuite, avec la dégradation rapide de la conjoncture en deuxième moitié de 2008, le déficit a franchi une fois de plus la barre des 3 %, poussant la dette (selon la définition Maastricht) à 67 % du PIB. Pour 2009, il est probable que sous l'effet combiné de la récession et du plan de relance, le déficit atteigne son niveau le plus élevé (rapporté au PIB) depuis le milieu des années 1990, soit lors de la dernière période marquée par une année (1993) de croissance négative (graphique 1.4).

Graphique 1.4. **Solde budgétaire et dette publique**

En pourcentage du PIB



Note : Les chiffres pour les années 2009 et 2010 sont basés sur la projection de l'OCDE.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/603456145668>

Le relâchement de la politique budgétaire en 2007-08 a été induit par une baisse des prélèvements obligatoires plutôt que par une accélération des dépenses, contrastant ainsi avec les épisodes d'assouplissement antérieurs. En effet, plusieurs mesures adoptées en 2006 ont entraîné une baisse de l'impôt sur le revenu des ménages et des sociétés de l'ordre de 0,6-0,8 % du PIB en 2007. Parmi celles-ci, on retrouve une réduction du nombre de tranches d'imposition pour les ménages (de 7 à 5) avec diminution des taux, une revalorisation de la prime pour l'emploi ainsi que le renforcement du crédit d'impôt recherche pour les sociétés. De plus, des réductions additionnelles d'impôt sur le revenu ont été votées en août 2007 par le biais de la Loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (TEPA), et dont l'impact annuel en termes de baisse de recettes a été surtout concentré en 2008 (Projet de Loi de finances pour 2009, 2008a). Les principales mesures concernent la défiscalisation des heures supplémentaires (se traduisant en particulier par une baisse importante des cotisations sociales), la diminution des droits de mutation à titre gratuit, et la réforme du bouclier fiscal. L'ensemble des réductions d'impôt et cotisations sociales contenues dans la loi TEPA ont représenté une baisse équivalente à environ 0,4 % du PIB en 2008, lesquelles ont été partiellement compensées par des mesures de redressement

des comptes de la sécurité sociale. Même si plusieurs de ces mesures adoptées en 2007 se traduiront par de nouvelles baisses de prélèvements au cours des années 2009-12, leur impact annuel en termes de stimulus sera assez faible (moins de 0.1 % du PIB).

En dépit d'un contrôle plus serré des dépenses publiques au cours des dernières années, leur niveau rapporté au PIB n'a pas diminué suffisamment en 2007 et 2008 pour compenser les réductions d'impôt, d'où l'augmentation du déficit des administrations publiques. De fait, après deux années de baisses notables enregistrées en 2006 et 2007, le ratio des dépenses publiques a de nouveau augmenté en 2008, une hausse toutefois essentiellement attribuable à des facteurs conjoncturels. En effet, alors que le pic d'inflation au premier semestre a entraîné une hausse significative des charges d'intérêt sur la dette – notamment en raison de la part importante des obligations indexées – la dégradation rapide de la conjoncture au deuxième semestre s'est traduite par une hausse des transferts sociaux. En termes structurels, les mesures prises pour limiter la croissance des dépenses publiques à près de 1 % en volume – dont le remplacement seulement partiel des fonctionnaires partant à la retraite – ont plutôt conduit à une légère baisse du ratio des dépenses globales.

Dans son *Programme de stabilité 2009-12* remis à la Commission européenne à la fin 2008, le gouvernement prévoyait que sous l'effet du plan de relance annoncé en décembre, le déficit des administrations publiques se creuserait à près de 4 % du PIB en 2009, mais que l'impact macroéconomique du stimulus – évalué à 0.6 point de PIB – permettrait à l'économie d'afficher une croissance légèrement positive en moyenne sur l'année. Cependant, la forte chute de l'activité enregistrée au quatrième trimestre et des recettes fiscales et sociales moindres qu'escomptées en 2008, ont amené le gouvernement à réviser ses perspectives de croissance et de déficit pour la période 2009-12. Avec un recul prévu de l'activité de 1.5 % pour 2009, et une faible reprise attendue en 2010, les autorités tablent maintenant sur un déficit de près de 5.6 % du PIB pour 2009, et de 5.2 % du PIB en 2010 et anticipent toujours de pouvoir ramener celui-ci sous la barre des 3 % du PIB en 2012. Compte tenu des perspectives de reprise très lente et de la possibilité que de nouvelles mesures de relance soient introduites, il est difficile d'envisager une amélioration marquée du déficit avant 2011, voire au-delà sans effort d'assainissement.

À cet égard, la pratique consistant à afficher un profil de retour à l'équilibre pour le déficit public qui ne soit jamais réalisé par la suite est une constante des programmes de stabilité et des projets de loi de finance qui les sous-tendent. En effet, l'examen des programmes passés met en lumière un biais quasi-systématique dans les prévisions de soldes budgétaires, les déficits attendus étant presque toujours inférieurs à ceux réalisés, même pour l'année qui suit immédiatement la publication de l'exercice (tableau 1.2, panneau A). Ainsi, depuis l'exercice publié à la fin 2001, le gouvernement a sous-estimé la taille du déficit pour l'année suivante dans cinq des sept exercices, alors qu'il a été correctement prévu ou surestimé dans seulement deux cas (soit les programmes de fin 2003 et de fin 2005). À partir de la deuxième année de prévision suivant la publication du programme, le biais est systématique, même s'il est resté inférieur à 0.2 point de PIB dans trois des six programmes, et il augmente au fur et à mesure que l'horizon temporel s'éloigne. Il en résulte un décalage perpétuel dans le retour à l'équilibre qui n'est pas sans miner la crédibilité de la programmation pluriannuelle. Un des facteurs conduisant à ce décalage est un certain optimisme affiché dans le choix des hypothèses de croissance pour les années suivantes (tableau 1.2, panneau B). D'abord, le taux de croissance de moyen terme retenu dans les programmes (soit 2.5 % ou 2.25 %, selon les années) n'a

Tableau 1.2. **Prévisions du solde budgétaire et de la croissance contenues dans les programmes de stabilité**

Publication	Date	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>A. Solde budgétaire des administrations publiques (% du PIB)</b>													
Programme de stabilité :													
2003-05	Fin 2001	-1.4	-1.4	-1.3	-0.5	0.0							
2004-06	Fin 2002		-2.8	-2.6	-2.1	-1.6	-1.0						
2005-07	Fin 2003			-4.0	-3.6	-2.9	-2.2	-1.5					
2006-08	Fin 2004				-3.6	-2.9	-2.2	-1.6	-0.9				
2007-09	Fin 2005					-3.0	-2.9	-2.6	-1.9	-1.0			
2008-10	Fin 2006						-2.7	-2.5	-1.8	-0.9	0.0		
2009-12	Fin 2007							-2.4	-2.3	-1.7	-1.2	-0.6	-1.1
2009-12	Fin 2008								-2.9	-3.9	-2.7	-1.9	-1.1
Solde budgétaire réalisé (projection de l'OCDE pour 2009-10)		-1.56	-3.16	-4.11	-3.63	-2.97	-2.40	-2.68	-3.40	-6.67	-8.28		
<b>B. Taux de croissance du PIB en volume (%)</b>													
Programme de stabilité :													
2003-05	Fin 2001	2.1	2.5	2.5	2.5	2.5							
2004-06	Fin 2002		1.2	2.5	2.5	2.5	2.5						
2005-07	Fin 2003			0.5	1.7	2.5	2.5	2.5					
2006-08	Fin 2004				2.5	2.5	2.5	2.5	2.5				
2007-09	Fin 2005					1.8	2.3	2.3	2.3	2.3			
2008-10	Fin 2006						2.3	2.3	2.3	2.3	2.3		
2009-12	Fin 2007							2.1	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3
2009-12	Fin 2008								1.0	1.0	2.0	2.5	2.5
Taux de croissance du PIB réalisé (projection de l'OCDE pour 2009-10)		1.76	1.10	1.09	2.22	1.92	2.36	2.11	0.70	-3.25	-0.15		

Note : Les programmes de stabilité publiés en fin 2007 et fin 2008 se référaient au même horizon. Lorsque les programmes contenaient plus d'un scénario, c'est le scénario bas qui a été retenu.

Source : OCDE basés sur les Programmes de stabilité successifs des autorités françaises et la base de données des Perspectives économique de l'OCDE.

pratiquement jamais été atteint au cours des années 2000 (la croissance ayant été de l'ordre de 1.7 % en moyenne). En plus, le taux de croissance retenu pour l'année suivant immédiatement la publication du programme n'a été réalisé encore que dans deux cas sur sept. Or, dans le cas des prévisions pour l'année suivante, celles du gouvernement étaient généralement assez proches du consensus.

Une telle atteinte à la crédibilité n'est pas entièrement anodine dans la mesure où elle ne favorise pas l'adhésion de la population à la nécessité d'assainir des finances publiques. Tout d'abord elle peut donner l'impression que les efforts consentis par le public – qu'ils soient perçus ou réels – le sont finalement en pure perte. Parallèlement, cela peut semer le doute quant à la capacité du gouvernement à véritablement contrôler les leviers lui permettant d'atteindre ses objectifs. Enfin, outre l'impact sur la crédibilité, le décalage systématique entre les objectifs et l'exécution fait en sorte que la France s'expose aux sanctions prévues dans le Pacte de stabilité et croissance à chaque revers de conjoncture, niant ainsi le rôle préventif même du pacte (Sénat, 2007). Confronté à un problème similaire de crédibilité du processus de planification budgétaire au début des années 90 (et alors que son déficit budgétaire était à la dérive), le gouvernement canadien avait réagi en optant pour l'approche inverse, c'est-à-dire faire le choix d'hypothèses macroéconomiques délibérément conservatrices. Plus précisément, le gouvernement de l'époque s'était donné

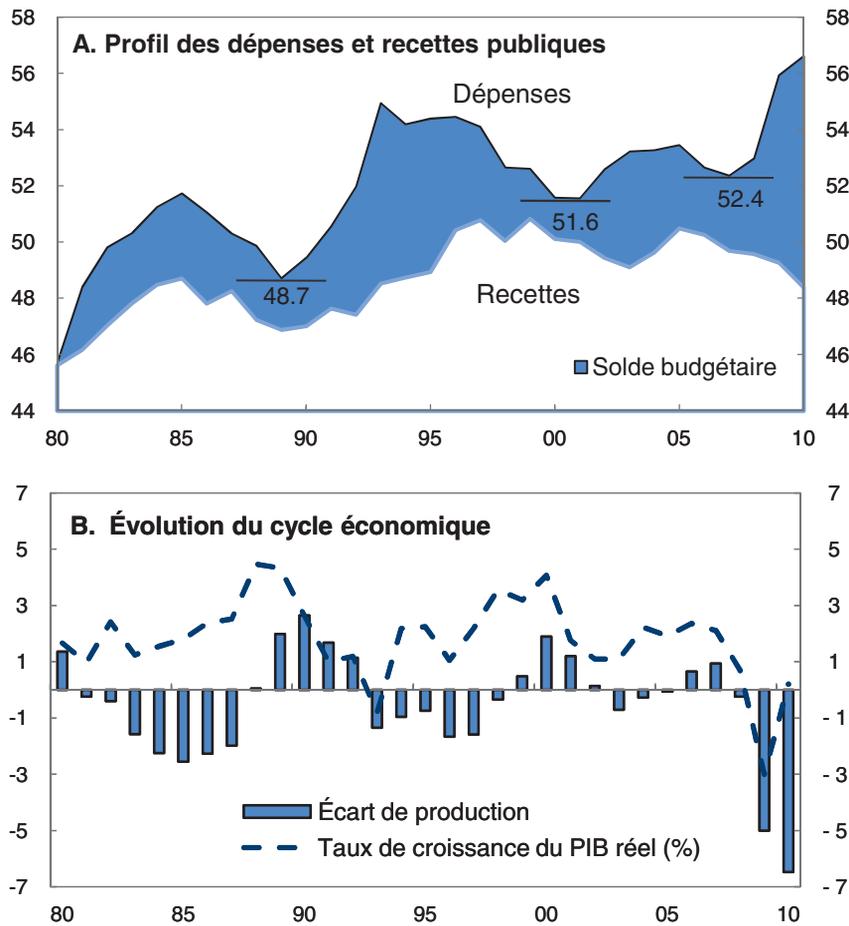
pour règle d'adopter un taux de croissance systématiquement inférieur au consensus en vigueur au moment du choix, introduisant un biais dans les hypothèses, s'assurant ainsi que ses objectifs soient atteints ou même dépassés, année après année (OCDE, 1996)<sup>7</sup>. Ce fut sans doute une des mesures qui a contribué au succès de la politique d'assainissement des finances publiques dans ce pays. Sans nécessairement suivre une approche identique, le gouvernement français pourrait s'en inspirer, par exemple en adoptant une démarche où les prévisions de recettes et dépenses associées à l'hypothèse de croissance seraient délibérément et ouvertement conservatrices afin d'assurer que les objectifs pour le solde budgétaire soient atteints avec une probabilité maximale.

En tout état de cause, le gouvernement se trouvera au sortir de la crise avec une position financière très dégradée, soit un déficit d'une ampleur similaire à celui de 1993, mais combiné à un ratio d'endettement plus élevé d'au moins 30 points de PIB. À cet égard, la situation de la France est loin d'être singulière dans la mesure où de nombreux pays seront confrontés à des déficits aussi élevés, voire même bien plus dans certains cas. La différence est que les niveaux de dépense et de prélèvement obligatoire en France étant déjà très élevés en comparaison internationale, les possibilités de consolidation par augmentation discrétionnaire des recettes sont très limitées. Or, l'expérience passée montre à quel point la réduction soutenable des dépenses est un exercice difficile, d'autant plus que le niveau plus élevé d'endettement se traduit mécaniquement par une augmentation des paiements d'intérêt. Dans ce contexte, une question qui se pose est de savoir si le cadre budgétaire mis en place au cours des dernières années est suffisamment contraignant pour assurer un retour à l'équilibre et, s'il y a lieu, quelles mesures particulières pourraient être envisagées pour renforcer le contrôle des dépenses.

L'examen du profil d'évolution des recettes et des dépenses depuis 30 ans montre que chaque fois que le solde budgétaire s'est rapproché de l'équilibre, soit en 1980, 1988 et 2000, il s'en est suivi une accélération des dépenses, éloignant pour plusieurs années la perspective de retour vers l'équilibre (graphique 1.5). Autant le début des années 90 que celui des années 2000 a été marqué par une dégradation de la conjoncture qui a pesé lourdement sur les dépenses. Toutefois, la reprise ne suffisait jamais à ramener les dépenses à leur niveau initial par rapport au PIB, celles-ci ont atteint un nouveau plateau à chaque fin de cycle. Ainsi, entre les sommets cycliques de 1988 et 2000, les dépenses ont augmenté de près de trois points de PIB, reflétant à la fois une hausse des prestations sociales et des dépenses courantes de fonctionnement des administrations centrales et locales, ainsi qu'un alourdissement de la charge de la dette (tableau 1.3). En revanche l'investissement public connaissait un recul au cours de la même période. Le niveau de dépenses par rapport au PIB a une fois de plus augmenté au cours du cycle suivant, soit entre 2000 et 2007, bien que la hausse fût cette fois nettement plus modeste (0.8 point de PIB). Encore une fois, les transferts ont compté pour bonne part de l'augmentation, alors que les dépenses de fonctionnement ont été mieux contrôlées et que la baisse des taux d'intérêt a permis une réduction de la charge de la dette.

Parmi les facteurs ayant permis de freiner la hausse des dépenses par rapport au cycle antérieur, on retrouve un certain renforcement du cadre budgétaire opéré dans le contexte de l'adoption en 2001 de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Le principal apport de la LOLF a été de mettre en place les mécanismes permettant d'améliorer l'utilisation des ressources affectées au budget de l'État. Les principaux changements incluent la classification des dépenses par mission et non-plus par unité administrative; une plus grande liberté accordée aux gestionnaires dans l'utilisation des enveloppes

Graphique 1.5. L'influence du cycle économique sur l'évolution des dépenses et recettes publiques



Note : Les chiffres pour les années 2009 et 2010 sont basés sur la projection de l'OCDE.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/603474350635>

Tableau 1.3. Principales composantes des dépenses des administrations publiques

Pourcentage du PIB

	1979	1989	2000	2007	Changement 1979-2007
<b>Total des dépenses</b>	44.6	48.7	51.6	52.4	7.7
<i>Dépenses de fonctionnement</i>					
Masse salariale	12.5	12.2	13.3	12.9	0.4
Dépenses courantes non salariales	8.2	9.4	9.5	10.3	2.0
<i>Dépenses de transfert</i>					
Prestations sociales <sup>1</sup>	18.8	20.7	22.7	23.5	4.7
Subventions aux entreprises	2.0	1.8	1.5	1.4	-0.7
Charges d'intérêt sur la dette	1.1	2.5	2.9	2.7	1.6
Investissement brut	3.0	3.4	3.1	3.3	0.2
Transfert de capital	-1.1	-1.3	-1.5	-1.7	-0.6

1. Incluant divers autres transferts comme les paiements pour des activités non-marchandes (e.g. musées, parcs nationaux).

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

budgétaires en échange d'une plus grande responsabilisation (*accountability*); le recours plus systématique à la définition d'objectifs précis et des indicateurs de performance; et une amélioration de la transparence budgétaire. La LOLF n'étant entrée pleinement en application qu'en 2006, ce n'est que plus récemment que certains de ses effets ont pu véritablement se faire sentir.

La projection pluriannuelle d'objectifs de finances publiques, incluant l'évolution attendue du solde budgétaire des administrations publiques, est désormais ancrée dans un cadre législatif, permettant notamment de faire approuver par le Parlement des plafonds de crédits pour les trois années à venir et pour chaque mission du budget de l'État<sup>8</sup>. Parmi les autres dispositions de la Loi de programmation pluriannuelle votée en 2008 on retrouve un certain nombre de règles visant à contenir la progression de dépenses en volume de l'ensemble des administrations publiques dans une fourchette de croissance annuelle située entre 1 et 1¼ pour cent en moyenne sur la période 2009-12. À cet égard, cette loi regroupe plusieurs règles ou objectifs fixés depuis plusieurs années touchant les différents paliers d'administration mais qui n'étaient pas tous ancrés dans un cadre légal et en introduit de nouvelles (encadré 1.3). Ainsi, la croissance nulle en volume des dépenses de l'État est un objectif qui remonte à 2002, mais qui n'a été que partiellement atteint jusqu'à maintenant. En effet, à l'exception de 2006, les dépenses en volume de l'État ont toujours progressé depuis 2002, bien que la tendance ait été en légère décélération au cours de la période. En tout état de cause, même si l'État avait atteint son objectif, la croissance des dépenses de l'ensemble des administrations publiques serait restée largement supérieure à l'objectif de 1-1¼ pour cent de croissance fixé pour les prochaines années en raison de la forte contribution des administrations locales et des comptes de la sécurité sociale (tableau 1.4)<sup>9</sup>.

### Encadré 1.3. Règles budgétaires s'appliquant aux différentes administrations

Le cadre budgétaire français comporte trois types de règles selon qu'elles s'appliquent aux dépenses, aux recettes ou au solde directement.

#### **Règles sur les dépenses**

Parmi les règles qui ont été inscrites dans la Loi de programmation, on retrouve les objectifs de croissance en volume des dépenses de l'État et de l'ensemble des administrations publiques fixés, respectivement, à 0 % et 1-1¼ pour cent jusqu'à ce que l'équilibre budgétaire soit atteint. Ces règles sont dorénavant ancrées dans un cadre légal, mais il n'y a aucun mécanisme correctif prévu en cas de manquement. Une règle similaire s'applique pour une catégorie spécifique de la sécurité sociale, à savoir les dépenses de l'assurance-maladie, dont le rythme de croissance en valeur ne devait pas dépasser 3.3 % en 2008 et dans les années à venir. Cette règle qui était déjà inscrite dans un cadre légal avant même d'être reprise dans la Loi de programmation est en principe un peu plus contraignante dans la mesure où le non-respect déclenche un système d'alerte qui entraîne des mesures correctives proposées par un « Comité d'alerte indépendant ». Malgré le renforcement du caractère contraignant au cours des années 2000, l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie voté chaque année par le Parlement n'a pratiquement jamais été atteint depuis 1997 et le dépassement cumulé est supérieur à EUR 50 milliards.

### Encadré 1.3. Règles budgétaires s'appliquant aux différentes administrations (suite)

#### Règles sur les recettes

Depuis 2006 (période où malgré un solde budgétaire déficitaire le gouvernement a dû faire face à des pressions politiques pour dépenser le surplus de recettes non-anticipés), le gouvernement central est engagé par la Loi à définir d'avance comment serait alloué un éventuel surplus de recettes par rapport à ce qui est prévu dans le Budget. Dans un tel cas, une décision serait prise sur la base de discussions à l'Assemblée nationale et avec la Cour des Comptes (indépendante). Il n'y a toutefois pas de mécanisme de correction ou sanction prévu en cas de manquement. De plus, une nouvelle règle introduite dans la Loi de programmation pluriannuelle stipule que toute création ou extension de dépense fiscale ou sociale doit être compensée par la suppression ou diminution de niches existantes. Elle intègre par ailleurs la mise en place d'objectifs annuels pour encadrer le coût des dispositifs existants. Elle prévoit également, sur le champ fiscal comme sur le champ social, de systématiser l'évaluation des dispositifs créés à compter de la présentation de la loi de programmation trois ans après leur entrée en vigueur. Le gouvernement s'engage en outre à passer au crible de l'évaluation l'intégralité des niches fiscales et sociales d'ici la fin de la mandature. Enfin, la Loi stipule que les mesures nouvelles concourant à amoindrir le niveau des recettes fiscales et/ou des cotisations ou contributions sociales seront gagées, sur l'ensemble de la période de programmation, par une augmentation équivalente des recettes (État et sécurité sociale), tant que le niveau de celles-ci prévu par la Loi de programmation n'est pas atteint.

#### Règles sur le solde budgétaire

La principale contrainte sur le niveau et profil du solde budgétaire provient du Pacte de stabilité et croissance, fixant à 3 % du PIB le seuil de déficit des administrations publiques au-delà duquel une procédure de déficit excessif peut être enclenchée. Par ailleurs, les administrations locales sont tenues par la Loi d'appliquer une règle d'or (*golden rule*) basée sur une comptabilité budgétaire, et surveillée par les chambres régionales et territoriales des comptes (indépendantes). Celles-ci ont pour mandat de proposer des mesures correctives en cas de manquement.

Tableau 1.4. Contributions à la croissance en volume de la dépense publique

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Croissance de la dépense publique (en volume, en %)	3.8	2.3	2.2	2.6	1.6	2.5
Contribution de l'État	0.9	0.2	0.5	0.5	0.0	0.2
Contribution des ODAC <sup>1</sup>	0.0	0.2	-0.4	0.1	0.3	0.1
Contribution des APUL <sup>2</sup>	1.0	0.8	0.7	0.7	0.7	0.9
Contribution des ASSO <sup>3</sup>	1.0	1.3	1.1	1.1	0.8	1.2

1. Organismes divers d'administration centrale.

2. Administrations publiques locales.

3. Administrations de la sécurité sociale.

Source : Projet de Loi de finances pour 2009 (2008b).

Dans les faits, cet objectif nécessite que le rythme de croissance des dépenses globales en volume observé depuis 2002 soit réduit de moitié en moyenne sur la période 2009-12. Outre le fait que cela semble hors d'atteinte dans un contexte de récession en 2009 et de faible croissance en 2010, l'objectif apparaît ambitieux même en conjoncture normale dans la mesure où le rythme de croissance des dépenses des administrations locales devra quant à lui être divisé par trois. À cet égard, l'accélération des dépenses locales en 2007 alors que la conjoncture demeurait favorable démontre l'ampleur de la difficulté, même si cette hausse plus rapide peut être en partie attribuée au cycle électoral<sup>10</sup>.

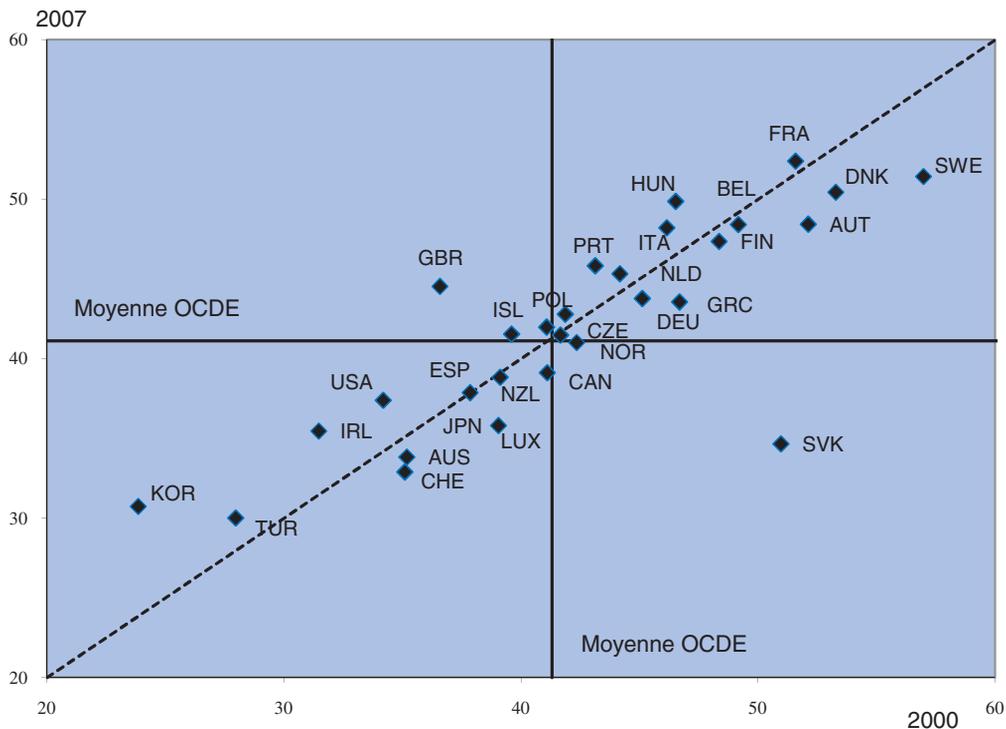
Dans ce contexte, l'amélioration du cadre budgétaire tel qu'impliqué par la Loi de programmation pluriannuelle représente certes une avancée significative mais qui ne suffit pas en soi à assurer que des objectifs ambitieux soient atteints. D'un côté, la dimension pluriannuelle de la Loi facilite la gestion des crédits accordés pour chaque mission dans la mesure où la proportion des dépenses pouvant être ajustée de manière discrétionnaire sur une base annuelle ne dépasse pas 5 %. Par contre, malgré un certain renforcement de l'engagement politique, la portée contraignante des règles budgétaires demeure limitée étant donné la possibilité pour le gouvernement d'y déroger par voie législative. À titre d'exemple, la règle d'équilibre des comptes de la sécurité sociale n'a pu enrayer la hausse des déficits (encore moins les éliminer) malgré son caractère à l'origine plus contraignant comparativement à d'autres règles. Plus généralement, les diverses règles mises en place depuis plusieurs années et la volonté affichée de mieux contrôler les dépenses n'ont permis de faire reculer celles-ci que très légèrement en termes structurels par rapport au PIB.

Pourtant, de nombreux pays sont parvenus à réduire les dépenses par rapport au PIB au cours des dix dernières années (graphique 1.6), dont certains de manière très significative (en particulier les pays Nordiques, mais également l'Allemagne, l'Autriche et le Canada). L'expérience étrangère montre toutefois que l'atteinte d'objectifs ambitieux nécessite une remise en question profonde du rôle et mode d'intervention de l'État dans divers domaines, et dépend donc d'actions qui ne relèvent pas uniquement du cadre budgétaire. Dans le cas de la France, une réduction significative et soutenable des dépenses par rapport au PIB est donc tout à fait envisageable, d'autant plus que des potentiels d'économies non-négligeables existent au niveau de chacune des principales composantes de la dépense publique, soit l'État, les Administrations publiques locales et la Sécurité sociale. La réalisation de ces économies nécessite toutefois que des efforts de réforme engagés soient vigoureusement poursuivis et que d'autres soient mis en œuvre.

Avec le lancement de la *Révision générale des politiques publiques* (RGPP), le gouvernement a élaboré une approche plus méthodique de la réforme de l'État. L'objectif affiché consiste à fournir un cadre pour identifier les mesures permettant d'accroître l'efficacité de l'administration publique, à partir d'un audit sur l'ensemble des missions de l'État. Dans le cadre de cet exercice, diverses équipes composées d'auditeurs issus des inspections ministérielles et du secteur privé ont donc eu pour mandat de répondre à des questions sur la nature et le bien fondé de l'action de l'État dans chaque domaine ainsi que sur les façons d'accroître son efficacité<sup>11</sup>. Il s'agit bien d'un réexamen du mode d'intervention de l'État et donc d'une démarche positive. Suite à la révision, plus de 300 mesures identifiées ont été approuvées par le gouvernement avec l'objectif de les mettre en œuvre progressivement entre 2008 et 2011. En principe, le suivi de la mise en application des mesures doit être effectué par des équipes créées au sein de chaque ministère. Quant aux économies attendues de ces réformes, elles s'élèvent à environ

Graphique 1.6. **Dépenses des administrations publiques**

En pourcentage du PIB



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/603475538284>

EUR 7 milliards sur trois ans, soit EUR 3 milliards sur la masse salariale, EUR 2 milliards sur les interventions et l'investissement et un peu plus de EUR 2 milliards sur le fonctionnement. Concernant les économies sur la masse salariale, elles proviennent entièrement de réductions d'effectifs dans la fonction publique et qui sont effectuées par attrition, c'est-à-dire par le remplacement seulement partiel des départs en retraite.

Au regard des attentes que pouvait susciter un tel type d'exercice, des économies de EUR 7 milliards étonnent par leur modestie en comparaison du montant global de dépenses publiques, soit près de EUR 1 000 milliards. En outre, c'est nettement en dessous du montant d'économies qui serait nécessaire (soit environ EUR 50 milliards) pour atteindre l'objectif de 1-1¼ pour cent de croissance des dépenses en volume (Cour des comptes, 2009). Une des raisons du faible montant d'économies est que même si elle se voulait générale, la révision n'a finalement concerné essentiellement que les dépenses de l'État (environ 30 % du total), les dépenses relatives à la sécurité sociale ainsi que celles des administrations locales étant largement restées à l'écart. Mais même s'agissant des dépenses de l'État, ces économies demeurent bien en-deçà des gains potentiels estimés par l'Institut de l'entreprise en 2006 dans son *observatoire de la dépense publique*, sur la base de divers rapports<sup>12</sup>. À défaut d'aller aussi loin, il est à souhaiter que l'État poursuive de manière résolue la mise en œuvre des mesures identifiées par la RGPP et qu'entretemps il évite le plus possible d'élargir le périmètre de son action. Il faut souligner que cet objectif a été largement respecté dans le premier plan de relance dans la mesure où mise à part l'extension des contrats de transition professionnels, peu de mesures ont un caractère difficilement réversible.

Bien que la question des dépenses publiques locales n'ait pas été explorée dans le cadre de la RGPP, l'étude de l'Institut de l'entreprise fait également état de gains considérables pouvant être réalisés dans ce domaine. D'autant plus que la part des dépenses locales dans les dépenses totales a été en constante augmentation, même en tenant compte du transfert de responsabilités vers ces collectivités<sup>13</sup>. Ceci peut en partie être expliqué par la structure de financement entre les différents paliers de gouvernement. En effet, parallèlement au transfert de responsabilité en leur direction, la part du produit de leurs propres impôts dans les ressources des administrations locales a constamment diminué au profit des transferts de l'État. Or, le lien parfois distant entre le niveau de gestion des ressources et la source de financement n'est pas de nature à favoriser la responsabilisation des collectivités locales dans leurs choix de dépenses (OCDE, 2007). De plus, les collectivités locales ont pu estimer que le transfert de compétences n'était pas suffisamment couvert par un transfert équivalent du personnel, bien que l'acte II de la décentralisation de 2003 ait prévu le transfert intégral des personnels nécessaires à la gestion de ces compétences. Dans les faits, on a constaté une augmentation des ressources en personnel au-delà des transferts opérés. Finalement, l'amoncellement des multiples structures territoriales est elle-même source de duplication de service et programme, sans pour autant que soit pleinement réalisées les économies d'échelle qu'aurait pu engendrer le regroupement de petites communes, notamment dans l'achat et la gestion d'équipement. À cet égard, et suite au débat initié par le rapport de la Commission Attali (2008) prônant entre autres l'élimination d'un des niveaux d'administration (le département), le gouvernement a créé un « Comité pour la réforme des collectivités locales », présidé par Edouard Balladur (ancien Premier ministre), et chargé celui-ci de faire des propositions pour simplifier la structure administrative. Les préconisations de ce Comité vont notamment dans le sens de regroupements de certaines régions ou départements sur une base volontaire. Dans les prochains mois, le gouvernement s'est engagé à élaborer un projet de loi inspiré de ces propositions.

Par ailleurs, compte tenu du fait que les dépenses liées aux transferts sociaux sont celles qui ont le plus fortement contribué à l'augmentation des dépenses globales, il serait également souhaitable qu'un exercice du type RGPP soit étendu à ce champ d'intervention. Certes, des efforts de rationalisation ont été engagés, notamment pour améliorer l'efficacité de certains programmes ou favoriser un meilleur contrôle des coûts. C'est le cas par exemple avec la fusion des deux principales institutions responsables de l'indemnisation pour les chômeurs (UNEDIC) et du service public de l'emploi (ANPE), ainsi qu'avec la mise en place des franchises médicales sur les médicaments et différents actes ou services paramédicaux, entraînant des économies sur les dépenses de l'assurance maladie. Toutefois, même si des gains de productivité peuvent être obtenus dans la gestion des programmes sociaux par une réorganisation des services, les économies les plus significatives dans le cas de prestations sociales sont sans doute à chercher du côté de la remise en cause de programmes ou bénéfices dont l'efficacité n'est pas prouvée. Or, dans la mesure où les dispositifs les moins efficaces sont souvent ceux qui touchent un grand nombre de bénéficiaires, leur remise en cause – même partielle – s'avère toujours un exercice politiquement difficile.

À cet égard, il est plutôt révélateur que le bouclage du financement du Revenu de solidarité active – le nouveau dispositif d'incitation à l'emploi pour les employés au faible potentiel de revenus – ait nécessité la mise en place d'une nouvelle taxe (voir chapitre 2). Ceci est d'autant plus regrettable que l'introduction de ce nouveau dispositif aurait pu être

l'occasion de retirer – ou à tout le moins de recentrer davantage – un autre dispositif déjà existant (la prime pour l'emploi) et dont les objectifs sont similaires mais l'efficacité remise en question du fait du trop grand nombre de bénéficiaires qui perçoivent une prime trop faible par rapport à leur salaire. Dans la même veine, des économies substantielles pourraient être réalisées par la remise en cause de l'universalité de certains bénéfices – notamment les allocations familiales – soit en soumettant leur versement à des conditions de ressources ou en les intégrant dans l'assiette de l'impôt sur le revenu. De manière plus générale, l'ensemble des « dépenses fiscales » devrait être soumis au test de l'efficacité et de la légitimité, comme il est prévu dans la loi de programmation des finances publiques et comme le gouvernement s'y est engagé, dans la mesure où elles s'apparentent souvent à des dépenses de transfert même si elles n'en sont pas du strict point de vue de la comptabilité nationale ou budgétaire. Ainsi, le nombre de niches fiscales a augmenté de plus de 200 depuis 2002, et leur coût global en termes de manque à gagner est officiellement estimé à EUR 70 milliards par an (3.5 % du PIB).

À plus long terme, seule une hausse très significative du taux d'emploi permettrait d'assainir les comptes de la sécurité sociale tout en évitant une remise en cause ou à tout le moins un reparamétrage important de nombreuses prestations sociales. À titre

#### Encadré 1.4. **Sommaire des recommandations sur les finances publiques**

- Veiller au déroulement rapide et efficace du plan de relance en assurant la meilleure coordination possible entre les différents acteurs impliqués dans la distribution des ressources additionnelles. Si la récession est plus profonde que prévue, envisager l'adoption de mesures additionnelles, préférablement de nature transitoire ou auto-réversible afin de préserver la soutenabilité des finances publiques.
- Une fois la reprise enclenchée, mettre en application de manière résolue une stratégie de réduction du déficit des administrations publiques à moyen terme avec une trajectoire explicite.
- Restaurer la crédibilité du processus budgétaire en suivant une démarche où les prévisions de recettes et dépenses associés aux scénarios de croissance seraient délibérément et ouvertement conservatrices de manière à assurer avec une probabilité très élevée que les objectifs soient atteints, année après année.
- Faire porter l'effort d'assainissement des finances publiques sur la réduction des dépenses, notamment en assurant une couverture totale des comptes de la sécurité sociale par la Revue générale des politiques publiques et en encourageant les administrations locales à appliquer une démarche similaire.
- Renforcer les incitations à un meilleur contrôle des dépenses en rendant plus visible le coût en termes de prélèvements obligatoires des mesures prises au niveau de chaque collectivité territoriale et en éliminant la duplication de programmes et services entre les différents échelons.
- Profiter de la mise en place du nouveau dispositif visant à accroître les incitations à l'emploi des travailleurs à faible potentiel de revenu (le Revenu de solidarité active) pour procéder à un recentrage complet du dispositif existant (la prime pour l'emploi).
- Soumettre l'ensemble des niches fiscales à un examen pour en évaluer l'efficacité et la légitimité.

illustratif, la décline régulière du chômage – jusqu’à son inversion brutale en 2008 – avait permis à la caisse d’assurance-chômage d’enregistrer un surplus à partir de 2007. Le potentiel de hausse du taux d’emploi en France est d’autant plus important qu’il est un des plus faibles parmi les pays de l’OCDE. D’ailleurs, l’écart de près de 5 points de pourcentage dans les taux d’emploi entre la France et l’Allemagne explique en partie la différence de 8 points de pourcentage du PIB dans le niveau global des dépenses. Une hausse des taux d’emploi serait d’autant plus nécessaire que le vieillissement démographique aura sans doute un impact non-négligeable sur les finances publiques, même si celui-ci sera plus faible que dans bien d’autres pays européens<sup>14</sup>. Il est clair qu’en raison de la crise, une telle augmentation est difficilement envisageable dans les deux ou trois années à venir, mais même à plus long terme, une hausse significative des taux d’emploi, en particulier auprès des jeunes et des seniors, est loin d’être assurée dans la mesure où elle dépendra du succès des réformes en cours et à venir sur le marché du travail (voir chapitre 2).

## Notes

1. Il s’agit de Natixis et des Banques Populaires. La Société Générale a également dû prendre des provisions au début de 2008 suite à la perte de EUR 5 milliards enregistrés sur les transactions illicites d’un de ses traders. La Banque a néanmoins engrangé des profits sur l’année.
2. En excluant du nombre de firmes celles ne déclarant aucun employé. Des 5 000 dossiers déposés depuis l’entrée en fonction du médiateur en octobre 2008, autour de 40 % avaient été instruits à la fin de janvier 2009. Parmi ceux-ci, deux-tiers environ ont abouti positivement, c’est-à-dire à une situation permettant aux entreprises de poursuivre leurs activités. Près de 10 % des dossiers déposés ont été rejetés d’emblée.
3. Il s’agit de taux pour les crédits aux sociétés non-financières de moins d’un an sur des montants inférieurs à 1 million d’euros auprès d’institutions bancaires françaises. Pour les emprunts d’un montant supérieurs, les taux sont inférieurs mais ont suivi un profil similaire.
4. Après une année record en 2007, le nombre de mises en chantier a chuté de 16 % en moyenne en 2008, revenant ainsi à son niveau de 2004.
5. En ce sens, l’indice de solvabilité des nouveaux emprunteurs s’accroît depuis le mois de novembre 2008.
6. Les derniers chiffres disponibles sur le surendettement des ménages montrent que le nombre total de dossiers déposés en septembre 2008 est en légère baisse par rapport à septembre 2007 (-0.4 %).
7. En outre, les scénarios étaient construits de manière à ce que soit constitué un généreux fonds de réserve permettant de faire face à d’éventuels chocs négatifs.
8. Cette nouveauté a été rendue possible par la révision constitutionnelle du 21 juillet 2008 dont un des objectifs était le renforcement des pouvoirs du Parlement.
9. Même si les contributions présentées au tableau 1.4 sont calculées à champs de dépenses constant entre les diverses administrations, il faut souligner que les administrations locales se sont vues transférer par l’État certaines dépenses dont la croissance est très dynamique (par exemple la gestion du revenu minimum d’insertion qui devient le revenu de solidarité active).
10. En 2007, la croissance des collectivités territoriales s’est avérée plus dynamique qu’en 2006, en raison notamment de l’accélération de l’investissement des communes qui est en partie attribuable à la tenue d’élections municipales au début de 2008, et de la forte progression de la masse salariale hors transferts.
11. Plus précisément, les équipes d’auditeurs étaient chargés de répondre à sept questions : Que fait l’administration ? Quels sont les besoins et les attentes collectives ? Faut-il continuer à faire de la sorte ? Qui doit le faire ? Qui doit payer ? Comment faire mieux et moins cher ? Quel doit être le scénario de transformation ?
12. Le rapport de l’Institut comporte 17 propositions permettant une réduction des dépenses de l’État pouvant aller de EUR 45 à EUR 52 milliards (Institut de l’entreprise, 2006). Ces propositions sont en partie inspirées des rapports Camdessus (2004) et Pébereau (2006). Il faut noter toutefois que

certaines des propositions ont déjà été mises application avant la RGPP, réduisant ainsi le montant d'économies potentielles.

13. Des 37 propositions contenues dans l'*Observatoire de la dépense publique*, six concernent les administrations publiques locales pour des économies potentielles estimées à près de EUR 25 milliards, dont plus de la moitié proviendrait d'une coopération renforcée (voire regroupement) entre collectivités pour partager et diminuer les coûts de gestion ainsi que par une intensification du recours aux partenaires privés.
14. Dans son rapport de 2007, le Conseil d'orientation des finances publiques rapporte que le vieillissement pourrait entraîner une augmentation des dépenses publiques équivalente à un peu plus de 3 points de PIB, à politique inchangée.

### **Bibliographie**

- 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.
- Commission Attali (2007), *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*. Paris.
- Commission Pébereau (2006), « Pour des finances publiques au service de notre croissance et notre cohésion sociale », *Rapport remis au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie*.
- Cour des comptes (2009), *Rapport public annuel*, janvier, Paris.
- Institut de l'entreprise (2006), « L'Agenda 2012 : 37 propositions pour une meilleure maîtrise de la dépense publique », *Les Notes de l'Institut*, avril.
- OCDE (1996), *Études économiques de l'OCDE : Canada*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : France*, Éditions OCDE, Paris.
- Projet de Loi de finances pour 2009 (2008a), *Rapport sur les prélèvements obligatoires et son évolution*, Paris.
- Projet de Loi de finances pour 2009 (2008b), *Rapport sur la dépense publique et son évolution*, Paris.
- Sénat (2007), *Rapport d'information sur le débat d'orientation sur les finances publiques*, n° 400, Paris.

## Chapitre 2

# Avancée des réformes du marché du travail et dans les autres domaines

*De nombreuses réformes structurelles ont été engagées par les autorités depuis la publication de la dernière Étude économique de l'OCDE en juin 2007. Un nombre important de celles-ci s'inscrit dans la lignée des recommandations qui s'y trouvent, alors que d'autres réformes permettant de stimuler le dialogue social ont également été mises en œuvre. Ce chapitre vise à retracer les progrès réalisés pour améliorer le fonctionnement du marché du travail, faire face au vieillissement démographique et aboutir à une plus grande efficacité du système éducatif. Il est nécessaire que ces efforts soient poursuivis et que la dynamique des réformes soit maintenue, en particulier en allant plus loin dans certains domaines, mais aussi en procédant à des amendements en cas de besoin. Le principal enjeu est celui d'un relèvement du taux d'emploi pour permettre un redressement des finances publiques et soutenir la croissance des niveaux de vie.*

À la suite des élections présidentielles de mai 2007 et la formation d'un nouveau gouvernement un mois plus tard, de nombreuses réformes ont été mises en œuvre pour améliorer le fonctionnement de l'économie française. A cet égard, le rapport de la Commission pour la libération de la croissance française présidée par Jacques Attali et publié en janvier 2008 a représenté un diagnostic pertinent sur les actions à mener, notamment pour permettre un relèvement de la croissance potentielle, une réduction de la pauvreté et du chômage, ainsi qu'une diminution de la dette publique en pourcentage du PIB (Commission Attali, 2008). Ce rapport a bénéficié d'une contribution majeure de la part de l'OCDE (OCDE, 2008a). À la fin 2008, selon les membres de la Commission, sur les 316 propositions de mesures formulées, plus des deux tiers ont été appliquées complètement ou partiellement ou étaient en discussion, ce qui prouve que le rapport s'est inscrit en concordance avec, ou a initié, le lancement de nouveaux projets gouvernementaux. Même si certaines mesures ont davantage respecté l'esprit que la lettre du rapport, celui-ci a contribué au débat et au lancement d'une dynamique générale de réforme de l'économie française.

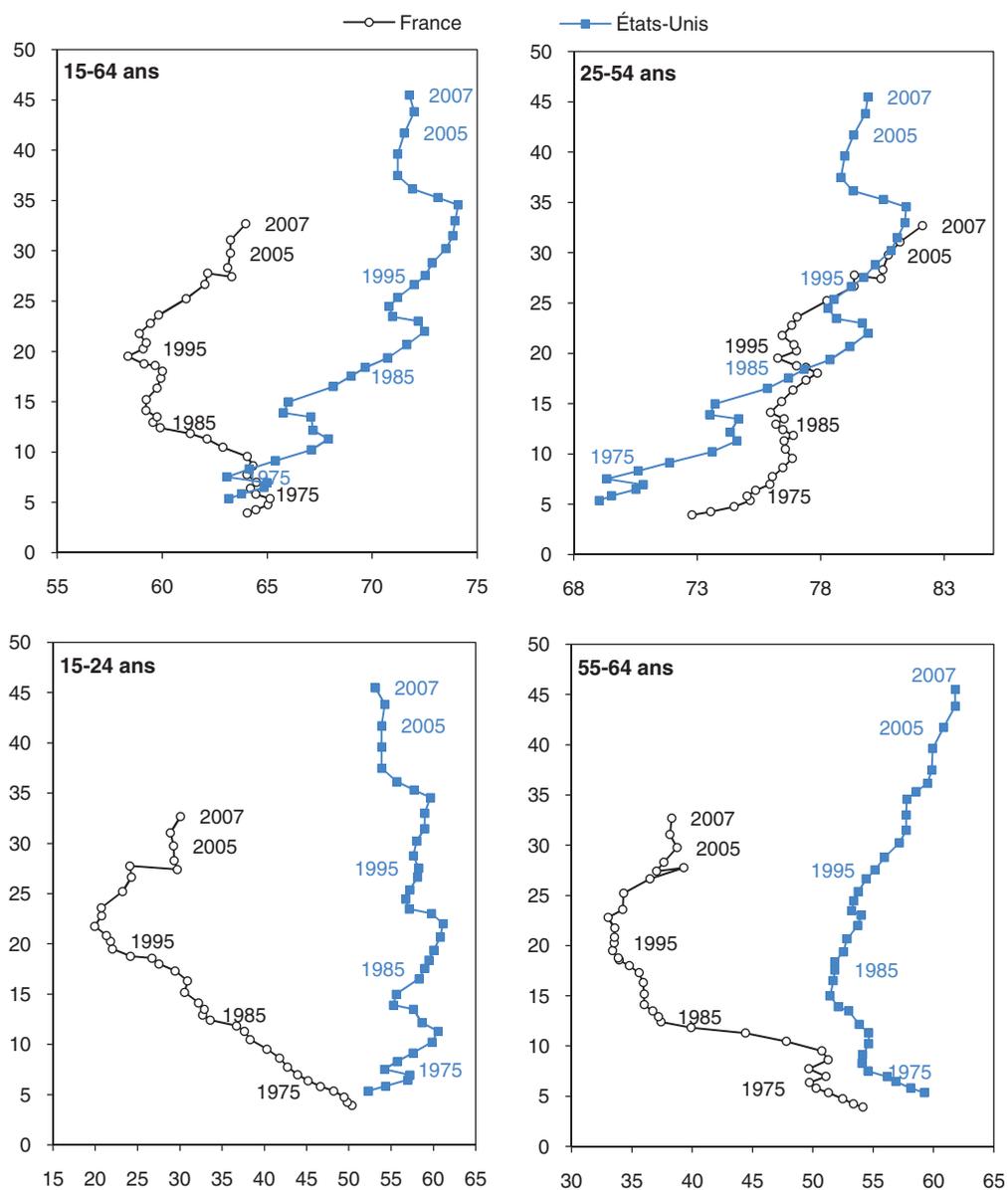
La précédente *Étude économique* de l'OCDE (OCDE, 2007a) a mis en exergue le fait qu'une hausse de l'emploi aurait un effet favorable à la fois sur la pauvreté et l'exclusion sociale, ainsi que sur les finances publiques à travers des rentrées fiscales liées au paiement des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu, mais aussi des dépenses de prestations sociales plus réduites (allocations chômage, RMI, etc.). Elle réduirait également les risques à long terme sur les finances publiques liés au problème du vieillissement de la population (chapitre 1), dans un contexte où les efforts visant à réformer le système de retraite doivent être poursuivis non seulement en France, mais également dans de nombreux autres pays de l'OCDE (OCDE, 2007b). Enfin, elle aurait pour effet de diminuer l'écart de niveau de vie entre la France et les pays les plus avancés. Alors que le taux d'emploi global de la France était comparable à celui des États-Unis et s'accompagnait d'un PIB par tête similaire dans la première moitié des années 70, un écart permanent de niveau vie est apparu par la suite, alimenté par une dégradation significative des taux d'emplois des jeunes et des seniors en France (graphique 2.1). Toutefois, une stabilisation des taux d'emploi a eu lieu pendant les années 1990, suivie d'une amélioration entre les années 1997 et 2003. Néanmoins, ce progrès s'est largement arrêté depuis 2003<sup>1</sup>.

La dernière *Étude* a souligné que la faiblesse des taux d'emploi est liée aux caractéristiques du marché du travail et du système de protection sociale français. Autant ce dernier parvient assez bien à préserver de la pauvreté la plupart des individus, autant il est moins efficace pour ce qui est d'éviter l'exclusion sociale en facilitant l'intégration sur le marché du travail. Simultanément, les travailleurs âgés ont tendance à cesser leur activité avant 60 ans, de sorte que le taux d'emploi des seniors entre 55 et 64 ans est significativement inférieur à l'objectif de 50 % en 2010 fixé par la stratégie de Lisbonne. Face à ces enjeux, des hausses plus faibles du SMIC et l'instauration d'un contrat unique ont été préconisées, de même qu'une augmentation, combinée à un meilleur ciblage, des prestations liées à l'exercice d'un emploi. Il a également été recommandé de continuer à allonger la durée de cotisation, renforcer les

Graphique 2.1. **Les trajectoires de l'emploi et de PIB par tête : France vs. États-Unis**

PIB par habitant en PPA courante, en milliers USD : axe verticale

Taux d'emploi, en pourcentage : axe horizontale

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/603478401186>

incitations financières au maintien de l'activité au-delà de l'âge légal de départ à la retraite, ne plus dispenser les chômeurs âgés de rechercher activement un emploi et réformer les régimes spéciaux de retraite. Enfin, la précédente *Étude* a mis l'accent sur le fait que les perspectives d'emploi peuvent être améliorées en stimulant les incitations à la bonne performance à tous les niveaux du système éducatif, notamment grâce à une autonomie renforcée des établissements scolaires et universitaires.

De nombreuses réformes structurelles ont été engagées par les autorités depuis la publication de la dernière *Étude économique* de l'OCDE. Un nombre important s'inscrit dans la lignée des recommandations qui s'y trouvent et les progrès accomplis dans les domaines

évoqués ci-dessus sont présentés ci-après. Des avancées ont également été réalisées en matière de concurrence sur les marchés de produits et services et sont discutées dans le chapitre 4. Il est nécessaire que ces efforts soient poursuivis et que la dynamique des réformes soit maintenue, en particulier en allant plus loin dans certains domaines, mais aussi en procédant à des amendements en cas de besoin.

La France se caractérise depuis de nombreuses années par un dialogue social peu coopératif. Or, plusieurs travaux récents montrent que des relations de travail de qualité sont souvent associées à un taux de chômage plus réduit (Blanchard et Phlippon, 2004; Feldmann, 2008). L'amélioration de la qualité du dialogue social en France est donc un vecteur important pour augmenter le taux d'emploi, d'autant plus que l'efficacité du droit social passe vraisemblablement par un droit plus contractuel et moins réglementaire (Barthélemy et Cette, 2008). Deux lois importantes ont accru le rôle des partenaires sociaux dans la dynamique de changement structurel de l'économie française lancée depuis deux ans et ont créé les conditions pour initier de nombreux chantiers touchant au fonctionnement du marché du travail. La loi sur la modernisation du dialogue social de janvier 2007 a établi une stratégie de réforme basée sur la concertation et la négociation entre les organisations syndicales et patronales sur la base de propositions préalablement formulées par l'État. La loi d'août 2008 sur la rénovation de la démocratie sociale et la réforme du temps de travail a, par ailleurs, instauré de nouvelles règles de validité des accords issus des négociations interprofessionnelles. Cette dernière est de nature à entraîner une plus grande responsabilisation des organisations syndicales en faisant du poids électoral de chacune un critère déterminant de représentativité et de la validation des accords collectifs.

Une stratégie de réforme fondée sur les négociations entre partenaires sociaux entraîne le risque de conclusion d'accords « d'insiders », comme le montre le rejet du projet de contrat de travail unique. Cependant, le gouvernement et le législateur restent maîtres *in fine* des décisions prises étant donné que les lois votées peuvent être sensiblement différentes de l'accord entre partenaires sociaux si celui-ci est jugé insuffisant par le gouvernement. De plus, il se peut que les partenaires sociaux signent des accords améliorant la situation des « outsiders », comme l'illustre l'exemple de la nouvelle convention d'assurance-chômage prévoyant notamment une réduction de six à quatre mois de la durée d'affiliation minimale ouvrant droit à indemnisation.

## Améliorer le fonctionnement du marché du travail pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale

### **Remédier au dualisme du marché du travail**

Afin de réduire la pauvreté et le sentiment de précarité, la dernière *Étude* a recommandé de réformer la législation sur la protection de l'emploi en s'attaquant au dualisme du marché du travail français. D'une part, entre les titulaires d'un contrat à durée indéterminé (CDI) bénéficiant d'un cadre réglementaire rendant le licenciement compliqué et coûteux, ce qui explique pourquoi cette forme de contrat est difficile à obtenir. D'autre part, entre la fraction de la population active souvent titulaire de contrats à durée déterminée (CDD) ou temporaires, formes de contrats permettant aux entreprises l'ajustement nécessaire suite aux chocs, mais qui peuvent entraîner des situations précaires pour leurs bénéficiaires. Face à cette réalité, la précédente *Étude* a préconisé d'introduire un contrat unique, qui assure une protection augmentant progressivement en fonction de l'ancienneté dans l'entreprise, tout en laissant à l'employeur la latitude de

juger de la pertinence économique de la décision de se séparer d'un ou de plusieurs salariés. L'idée étant que le contrôle judiciaire du licenciement soit préservé uniquement pour veiller à son caractère non abusif, comme dans le cas de discrimination.

En dépit d'une proposition des autorités allant dans le sens de l'instauration d'un contrat unique, l'Accord national interprofessionnel (ANI) de janvier 2008 portant sur la modernisation du marché du travail et conclu par les partenaires sociaux s'est soldé par le rejet de celle-ci. Ni les syndicats, ni les organisations patronales n'ont cherché à la soutenir, les premiers y voyant une remise en cause du cadre réglementaire du licenciement, les seconds considérant probablement l'existence d'autres formes contractuelles (CDD, intérim) comme la modalité la plus simple de flexibilisation des effectifs (Fabre *et al.*, 2008). En particulier, en présence d'une incertitude qui pèse sur le caractère plus ou moins détaillé des interprétations du juge en cas de rupture du contrat de travail, les organisations patronales ont pu rejeter le contrat unique par crainte que celui-ci ne conduise à des rigidités encore plus fortes. La loi sur la modernisation du marché du travail de juin 2008 reprenant les principales dispositions de l'ANI a créé, à titre expérimental pour une période de cinq ans, un CDD réservé aux ingénieurs et aux cadres et conclu dans le but de réaliser un projet défini. Par ailleurs, la durée de la période probatoire du CDI a été allongée. Enfin, la loi a requalifié en CDI l'ensemble des « contrats nouvelle embauche » (CNE). Bien que le CNE ait permis un assouplissement de la réglementation des contrats de travail pour les entreprises de moins de 20 salariés, sa période d'essai (deux ans) avait été jugée trop longue par la cour d'appel de Paris, alors que l'Organisation internationale de travail avait prononcé sa non-conformité avec une convention prévoyant l'interdiction de licenciement sans « motif valable ».

À défaut d'une réforme instituant le contrat unique, la précédente *Étude* a recommandé d'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. Une fois la crise surmontée, il serait souhaitable que des progrès soient apportés s'agissant du licenciement pour motif économique. Toutefois, la loi sur la modernisation du marché du travail a simplifié le droit de licenciement en introduisant l'option d'une « rupture conventionnelle » du CDI par consentement mutuel entre employeur et employé. Dans les faits, elle reconnaît juridiquement, encadre et élargit une pratique antérieurement utilisée pour le départ des cadres – celle de la rupture à l'amiable pour motif personnel. Ainsi, à la différence de la pratique antérieure, la rupture conventionnelle ouvre droit à l'indemnisation par l'assurance-chômage et au régime social et fiscal associé aux indemnités de licenciement, tout en fournissant une plus grande sécurité juridique aux employeurs. Il en résulte toutefois certaines externalités négatives liées en particulier au risque d'abus du système d'assurance-chômage. Dans le cas des travailleurs âgés de 57 ans, le risque, qui existait déjà avec l'ancienne pratique, est surtout lié aux règles d'indemnisation des seniors, étant donné leurs droits à 36 mois d'allocations chômage et l'âge légal de départ à la retraite maintenu à 60 ans. Par conséquent, les efforts visant à repousser l'âge effectif de départ à la retraite et augmenter le taux d'emploi des seniors pourraient être en partie contrecarrés. Enfin, même si la sécurisation juridique de tout accord est fournie par son homologation par le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, le conseil de prud'hommes peut néanmoins être saisi en cas de litige, ce qui n'est pas de nature à supprimer toute incertitude associée à cette forme de rupture<sup>2</sup>.

### **Réduire les effets contreproductifs d'un salaire minimum trop élevé**

La précédente *Étude* a souligné que le salaire minimum en France, le SMIC, n'est pas l'instrument le plus approprié pour lutter contre la pauvreté. Rapporté au salaire médian, il est l'un des plus élevés des pays de l'OCDE et, en raison de fortes hausses passées, a connu des progressions plus rapides que la productivité des personnes peu qualifiées. De ce fait, le coût du travail peu qualifié s'est alourdi jusqu'en 2006 en dépit d'allègements de cotisations sociales employeurs. Dans ce contexte, pour augmenter l'emploi peu qualifié et permettre un desserrement de la structure des salaires au-dessus du SMIC, il a été conseillé de faire croître ce dernier à un rythme beaucoup plus faible dans les prochaines années, au minimum en s'abstenant de hausses discrétionnaires ou « coups de pouce ».

Au cours des deux dernières années, de tels « coups de pouce » ont effectivement été évités par les autorités et le pourcentage des salariés concernés par les revalorisations du SMIC a diminué d'un peu plus de 16 % en 2005 à environ 13 % en 2007. Les revalorisations au 1<sup>er</sup> juillet – s'élevant en moyenne à 1.5 % par an – ont correspondu au montant minimal compatible avec l'application de la législation en vigueur<sup>3</sup>. En vertu de celle-ci, une hausse automatique d'un peu plus de 2 % a également eu lieu en date du 1<sup>er</sup> mai 2008 pour compenser le franchissement du seuil de 2 % par le glissement annuel de l'indice des prix de référence. Plus généralement, l'*Étude* a recommandé qu'une évolution plus raisonnée du SMIC repose sur l'expertise et la concertation, à l'instar des pratiques développées dans certains pays (par exemple la *Low Pay Commission* au Royaume-Uni). La loi en faveur des revenus du travail promulguée en décembre 2008 a prévu une modification de la procédure de fixation du SMIC à partir de 2010. Un groupe d'experts indépendants sera chargée de formuler des propositions au gouvernement et à la Commission nationale de la négociation collective (CNNC) sur les évolutions souhaitables du salaire minimum, ce qui représente un cadre de détermination du SMIC allant dans le bon sens. Enfin, la revalorisation du SMIC a été avancée du 1<sup>er</sup> juillet au 1<sup>er</sup> janvier. Un tel changement permettra une meilleure articulation avec le calendrier des négociations salariales dans les branches et les entreprises.

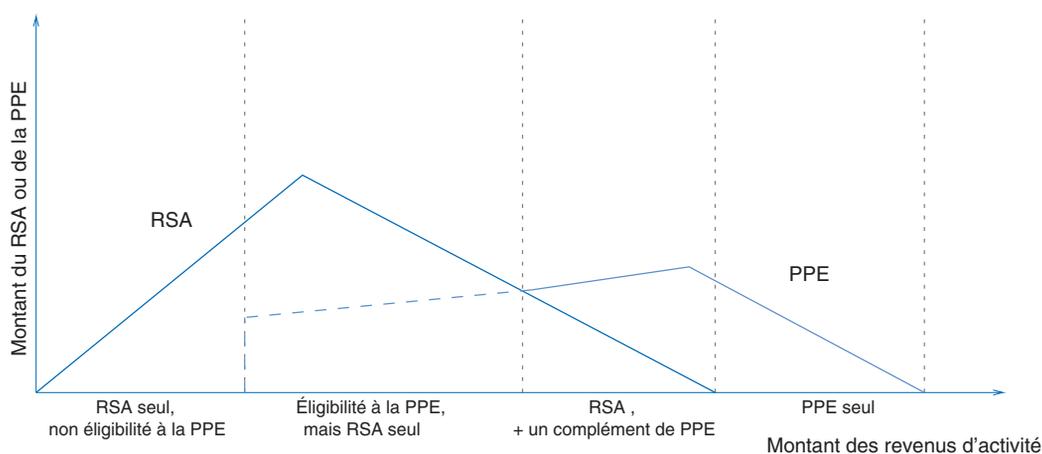
### **Mieux cibler les prestations liées à l'exercice d'un emploi**

L'*Étude* de 2007 a aussi mis en avant que dans la lutte contre la pauvreté, il existait une meilleure solution que les politiques combinant des hausses du SMIC et de nouveaux allègements de cotisations sociales employeurs. A la place, il a été recommandé de recourir à la prime pour l'emploi (PPE), crédit d'impôt lié à l'exercice d'une activité, tout en veillant à la concentrer plus directement sur les familles les plus pauvres. De même, il a été préconisé de 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. La généralisation par les autorités d'une nouvelle prestation sociale à compter de juin 2009 – le revenu minimum de solidarité active (RSA) – s'attaque à plusieurs de ces enjeux et, plus généralement, vise à faire passer 700 000 personnes au-dessus du seuil de pauvreté. À la suite de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA), le RSA est en cours d'expérimentation dans 34 départements depuis 2007. Dans ces zones expérimentales, le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI a été estimé supérieur de 30 % par rapport aux zones témoins.

Techniquement, trois objectifs sont poursuivis à travers le RSA. *Premièrement*, de remédier à la complexité du système des minimas sociaux et son faible pouvoir incitatif sur l'offre de travail des peu qualifiés (Cahuc *et al.*, 2008). Le RSA remplacera les prestations différentielles que sont le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API). Il se

substituera également à la PPE pour les allocataires qui reprennent un emploi et dont le revenu d'activité est compris dans une certaine fourchette (graphique 2.2). Il remplacera enfin la prime forfaitaire de retour à l'emploi pour les personnes travaillant au moins 78 heures par mois et l'intéressement temporaire pour les personnes travaillant à temps partiel. Par conséquent, il contribuera non seulement à mieux lisser les effets de seuils et des taux marginaux d'imposition effectifs, mais aussi à rendre pérenne le dispositif d'intéressement qui n'était perçu que sur une année. *Deuxièmement*, de réduire la proportion des travailleurs pauvres : au seuil de 60 % du revenu médian, 33 % des personnes pauvres étaient des actifs occupés en 2004, ce qui représentait 5 % de la population (OCDE, 2007a). *Troisièmement*, d'accroître les incitations à travailler en garantissant que le retour à l'emploi améliore les revenus dès la première heure travaillée. Le RSA est construit de telle sorte qu'à partir du revenu d'inactivité représenté par le RMI, il complète les revenus d'activité : un euro tiré d'une activité professionnelle assure EUR 0.62 de revenu supplémentaire.

Graphique 2.2. **L'articulation générale entre le RSA et la PPE**



Source : Doligé (2008).

Le RSA conduit à un transfert de ressources vers les ménages à très bas revenus. Le coût supplémentaire de ce dispositif par rapport aux prestations auxquelles il se substitue est de EUR 1.5 milliard par an, financé par un relèvement de 1.1 points de pourcentage des prélèvements sociaux sur les revenus du capital (à l'exception de certains livrets d'épargne réglementés), dont le niveau est porté de 11 % à 12.1 %<sup>4</sup>. Pourtant, il avait été initialement envisagé que le financement du RSA s'opère par un redéploiement de la PPE en faveur des plus pauvres. Un tel objectif aurait été effectivement souhaitable. L'intégration de la PPE dans le RSA permettrait de corriger certaines imperfections de cette première : non seulement le fait qu'elle demeure relativement peu ciblée sur les personnes à bas revenus, mais aussi que son montant peut être relativement faible, et qu'il existe une distance temporelle entre l'activité et le versement de la prime (qui est calculée sur la base des revenus de l'année précédente). En dépit de certains aménagements, ce dernier élément contribue à la faible lisibilité de la PPE, réduisant son impact incitatif sur l'offre de travail, alors que les versements du RSA par les Caisses d'allocations familiales s'effectueront sur une base mensuelle (avec actualisation trimestrielle de la situation du bénéficiaire). La différence néanmoins est que, contrairement à la PPE et de même que le RMI, le RSA ne bénéficiera qu'aux allocataires de plus de 25 ans. Au

total, la volonté de ne pas créer de « perdants » a conduit au maintien d'une portion de la PPE, conduisant à une articulation complexe avec le RSA (graphique 2.2). Ainsi, il est prévu qu'à compter de juin 2009, 300 000 ménages perçoivent le RSA et un complément de PPE et 5.1 millions de ménages bénéficient seulement de la PPE (Doligé, 2008). Le nombre de ménages recevant la PPE s'inscrit néanmoins en baisse d'environ 300 000 en raison de la décision de ne pas revaloriser les seuils et les limites de la prime en 2009. Ceci représente une économie d'environ EUR 400 millions pour le budget.

### **Renforcer l'efficacité des politiques d'accompagnement vers l'emploi des sans emplois et des exclus**

La *Stratégie de l'emploi* de l'OCDE souligne qu'il est préférable de protéger les personnes plutôt que les emplois existants et recommande la promotion des possibilités d'emploi. Afin de rationaliser et d'accroître l'efficacité de l'accueil, du placement, du service d'indemnisation et de l'accompagnement des chômeurs, la loi de février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi (SPE) a opéré une fusion entre l'organisme responsable des services de placement des chômeurs (l'ANPE, gérée par l'État) et celui de l'assurance chômage (l'UNEDIC, gérée par les partenaires sociaux). La création d'un guichet unique, « Pôle emploi », s'inscrit dans la lignée des recommandations de la précédente *Étude*. Elle est devenue effective au 1<sup>er</sup> janvier 2009 et devrait être généralisée dans le courant de l'année, mais pour qu'elle soit complète, il est important d'éviter le maintien de deux entités distinctes sur le plan de la gouvernance.

Cette fusion offre l'opportunité de recentrer le SPE sur l'accueil des chômeurs et l'accompagnement de ces derniers vers l'emploi à l'aide d'opérateurs externes spécialisés. Cependant, en pratique, l'efficacité de ces derniers apparaît incertaine (Cahuc et Kramarz, 2004; Cahuc 2008). Dès lors, leur rémunération pourrait être plus étroitement liée à un indicateur de performance observable tel que le taux de retour à l'emploi des chômeurs qu'ils prennent en charge. Par ailleurs, la sélection des opérateurs via l'organisation d'appels d'offres concurrentiels présenterait l'avantage d'un service au moindre coût. L'externalisation du placement n'est pas en soi forcément synonyme de perte d'influence du SPE au profit d'opérateurs privés, dans la mesure où à travers le profilage des sans emplois, il conserve un rôle clé dans l'orientation et les parcours de réintégration (Georges, 2006). Afin de déterminer au mieux son offre de prestations, Pôle emploi devrait tenir compte de l'expérimentation qui a été conduite quant à l'efficacité des dispositifs d'accompagnement renforcés (Behaghel *et al.*, 2008). Plus généralement, plutôt que d'imposer aux entreprises des plans de sauvegarde de l'emploi dans le cas de licenciements économiques, il serait préférable que le reclassement des salariés soit géré par le SPE, et de financer les coûts correspondants au moyen d'un mécanisme de type *experience rating* (faisant en sorte que le niveau des cotisations employeur à l'assurance-chômage dépende du nombre de licenciements réalisés).

La précédente *Étude* a mis l'accent sur la nécessité d'harmoniser les droits et les obligations des personnes sans emploi potentiellement actives et la nécessité d'instaurer une obligation de recherche d'emploi. Des réformes allant en ce sens ont été engagées. La loi d'août 2008 relative aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi propose un meilleur accompagnement des chômeurs. Ceux-ci sont amenés à élaborer, conjointement avec le SPE, des projets personnalisés en fonction de leurs caractéristiques propres (qualification, expérience professionnelle, situation personnelle, etc.) et de celles des emplois recherchés (salaire attendu, zone géographique privilégiée, etc.). De tels projets professionnels

conduisent à la définition d'une « offre raisonnable d'emploi ». La loi prévoit qu'une personne à la recherche d'un emploi ne peut refuser de telles offres plus de deux fois, sous peine d'une suspension provisoire des allocations pendant deux mois. Par ailleurs, les nouvelles règles prévoient que les sans emplois doivent avec le temps limiter leurs prétentions salariales et élargir la zone géographique de leur recherche d'emploi. Enfin, une nouvelle convention d'assurance-chômage prévoit un élargissement des conditions d'accès à l'indemnisation des sans emploi en contrepartie d'une baisse des cotisations payées par les entreprises en cas d'un surplus financier dégagé par le régime d'assurance-chômage. Cet accord comporte deux avancées importantes : l'abaissement à quatre mois (au lieu de six) de la durée d'affiliation préalable ouvrant droit à indemnisation, ce qui est un moyen de réduire le dualisme du marché du travail, et montre que la négociation sociale peut déboucher sur des ententes qui ne sont pas que des « accords d'insiders ». En outre la mise en place d'une « filière unique » améliore la lisibilité et l'équité du système d'indemnisation en faisant disparaître plusieurs effets de seuil indésirables.

À la suite d'un sommet sur l'insertion dans l'emploi d'avril 2008, une des mesures a conduit à la création d'une nouvelle forme de contrat travail, le contrat unique d'insertion, pour les personnes les plus éloignées de l'emploi. Ce contrat simplifie les différentes formes de contrats aidés à destination des publics les plus fragiles, tout en accordant une flexibilité accrue en matière de renouvellement et de modulation de la durée hebdomadaire du temps de travail. Des évaluations des actions des employeurs en matière d'insertion professionnelle ont pour but d'éviter les effets d'aubaine ou de possibles impasses. Des mesures supplémentaires complètent ce dispositif, telles que la prise en charge prioritaire par le SPE (accompagnement professionnel individuel, actions de formation, etc.). Enfin, conformément aux recommandations de la précédente *Étude* stipulant la nécessité de limiter les trappes à inactivité en supprimant les mécanismes d'attribution des droits connexes en fonction du statut, il a été décidé que certaines formes de ces aides soient accordées selon le niveau des ressources seulement (tel est le cas de l'exonération de la taxe d'habitation et de l'accès à la couverture médicale universelle de base). Cependant, il convient également de 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.

Des actions ont également été engagées pour relever le taux d'emploi des jeunes, en particulier en ciblant les personnes issues des milieux les plus défavorisés. Les programmes d'insertion dans l'emploi des 16 à 25 ans ont été poursuivis (entretiens personnalisés dans des missions locales d'insertion, accompagnement des jeunes *via* le contrat d'insertion dans la vie sociale). Le plan « Espoir banlieues », annoncé en février 2008, décline dans son volet emploi plusieurs mesures à destination des jeunes des zones urbaines sensibles, souvent exposés ou subissant des risques de chômage, de pauvreté et/ou de discrimination. *Premièrement*, il s'agit d'expérimenter une nouvelle forme de contrat – « le contrat d'autonomie » – contractualisé entre un organisme de placement rémunéré au résultat et un jeune. Ce dernier bénéficie d'un accompagnement individualisé vers l'emploi durant un an, soit six mois avant et six mois après la signature du contrat de travail. *Deuxièmement*, de soutenir financièrement la création d'entreprise en coordonnant et réformant, dans une logique de guichet unique, l'ensemble des dispositifs d'aide. *Troisièmement*, d'encourager les grandes entreprises à signer un « engagement national pour l'emploi des jeunes des quartiers » pour proposer des recrutements, des stages ou des formations en alternance. Toutefois, un an après le lancement de ce plan, des retards ont été constatés dans sa mise en application. Enfin, la loi sur le Travail, l'emploi et

le pouvoir d'achat (TEPA) a élargi le plafond annuel d'exonération d'impôt sur le revenu du travail des jeunes scolarisés de deux à trois SMIC mensuels par an. Cet avantage fiscal a été généralisé à tous les élèves et étudiants âgés de moins de 25 ans.

### **Favoriser l'augmentation du temps de travail**

Dans un cadre de décomposition de la croissance, la tendance à la baisse des heures travaillées par employé a continué à avoir un impact négatif (tableau 2.1). Dans le même temps, le nombre annuel d'heures travaillées par employé est l'un des plus faibles dans la zone OCDE (graphique 2.3), même si une tendance à la baisse peut être observée dans la plupart des pays développés sur longue période (OCDE, 2008b). Cependant, des mesures ont été prises pour favoriser l'augmentation du temps de travail. Alors que la durée légale hebdomadaire du travail est restée à 35 heures, la loi TEPA d'août 2007 a accru la rémunération des heures supplémentaires effectuées au-delà de ce seuil. Les heures complémentaires réalisées ont été exonérées de cotisations salariales et d'impôt sur le revenu, et le taux légal de majoration a été porté de 10 % à 25 % dans les entreprises de moins de 20 salariés. Les employeurs ont, quant à eux, bénéficié d'une réduction forfaitaire des cotisations patronales.

L'application de la loi TEPA s'est accompagnée d'une progression significative des heures supplémentaires déclarées, mais leur nombre effectivement suscité par la loi est statistiquement difficile à évaluer, principalement en raison de faibles taux de déclaration par les entreprises par rapport à la situation antérieure à août 2007 (DARES, 2008). De plus, pour prévenir des phénomènes de fraudes, par exemple consistant à déclarer en qualité d'heures supplémentaires exonérées des revenus ponctuels (primes, bonus) ou à réduire le salaire horaire en allongeant la durée du travail déclarée, le dispositif a dû être encadré par des règles complexes. Ceci a engendré des coûts de gestion supplémentaires pour les entreprises et de contrôle pour l'administration sans pour autant que, vraisemblablement, le risque de comportements opportunistes ne soit complètement évité. De plus, il n'est pas certain que des phénomènes de substitution entre heures supplémentaires et nouvelles embauches n'aient pas eu lieu, tout au moins à court terme, même si la hausse du pouvoir d'achat des bénéficiaires a pu favoriser l'activité et l'emploi et que, le cas échéant, la baisse du coût du travail a soutenu la demande de travail. Toutefois, la nécessité de financer le coût de ces allègements fiscaux, qui se sont élevés à EUR 3.5 milliards en 2008, devra se traduire à terme par une pression fiscale plus importante, ce qui pèsera sur l'activité (Artus *et al.*, 2007; Blanchard *et al.*, 2007). Enfin, la loi portant sur la rénovation de la démocratie sociale et la

Tableau 2.1. **Décomposition de la croissance du PIB en volume**

	Moyenne 88-97	Moyenne 98-07
Croissance du PIB	2.0	2.3
Productivité du travail (par heure)	2.3	1.8
Intensité du capital	0.9	0.8
Productivité multifactorielle	1.4	1.0
Heures travaillées totales	- 0.2	0.5
Heures travaillées par employé	- 0.4	- 0.5
Population en âge de travailler	0.3	0.6
Taux d'activité <sup>1</sup>	0.0	0.2
Taux d'emploi <sup>2</sup>	- 0.2	0.3

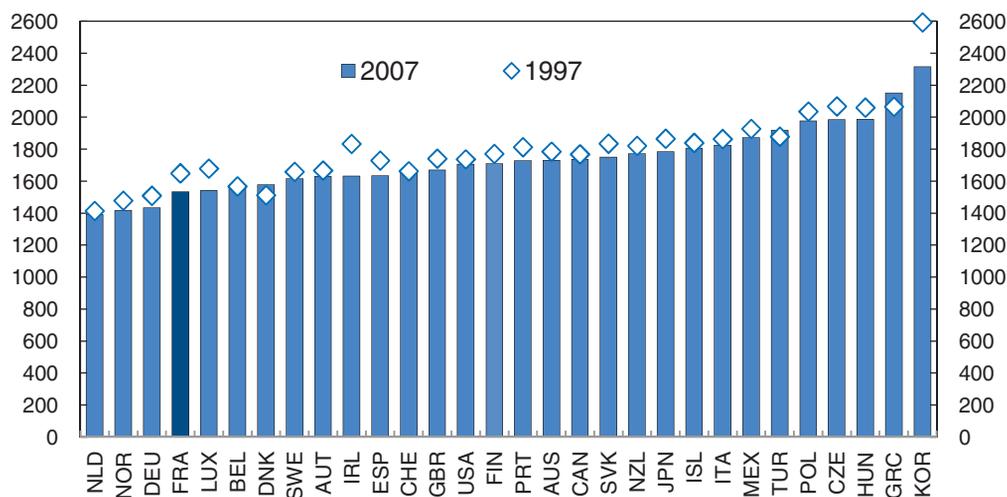
1. Ratio de la population active sur la population en âge de travailler.

2. Ratio de l'emploi sur la population active.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 84.

réforme du temps de travail adoptée en août 2008 a introduit des instruments supplémentaires pour assouplir la gestion de la durée du travail en entreprises, sans pour autant remettre en question les durées légale et maximales de travail (encadré 2.1).

Graphique 2.3. **Nombre annuel d'heures travaillées par employé**



Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 84.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/603552774556>

### Encadré 2.1. Assouplissements récents de la gestion de la durée du travail

Le régime dit des « heures choisies », abrogé par la nouvelle loi, permettait déjà à un salarié, sur l'initiative de son employeur, de travailler au-delà du contingent d'heures supplémentaires applicable dans l'entreprise, sans toutefois dépasser les durées maximales de travail. L'entreprise peut désormais librement décider du niveau du contingent d'heures supplémentaires que peuvent accomplir ses salariés, sans nécessité d'une autorisation par accord de branche préalable. Son dépassement n'étant plus soumis au contrôle de l'inspection du travail, le contingent ne constitue plus un plafond pour le volume d'heures travaillées, mais uniquement un seuil de déclenchement de la « contrepartie obligatoire en repos » (dont la durée reste cependant du ressort de la loi mais dont les caractéristiques et les conditions peuvent être définies par accord d'entreprise).

Cette liberté de l'entreprise porte également sur la fixation du nombre annuel maximal de jours travaillés pour les salariés régis par une convention de forfait en jours sur l'année : le dépassement de la durée légale de 218 jours, décidé de gré à gré par l'employeur et le salarié, ne nécessite désormais plus d'accord collectif préalable. La loi prévoit une limite annuelle de 235 jours, mais qui peut être étendue jusqu'à 282 jours par accord d'entreprise ou de branche. Ces jours travaillés supplémentaires bénéficient d'une majoration d'au moins 10 % de leur rémunération. Jusqu'à fin 2009, en application de la loi dite « pouvoir d'achat » du 8 février 2008, ils profitent également des exonérations dans le cadre de la loi TEPA (exonération de l'impôt sur le revenu, de cotisations sociales salariées et exonérations forfaitaires de cotisations patronales).

Enfin, les conditions de monétisation des jours de RTT<sup>1</sup>, immédiate ou différée, lorsque les droits à congés sont affectés par les salariés sur leur compte épargne-temps (CET)<sup>2</sup>, ainsi que la fréquence d'appréciation des cycles de travail au niveau collectif, peuvent aussi être librement négociées par l'entreprise.

1. Les jours de RTT correspondent à des jours de repos attribués au salarié en compensation d'une durée de travail supérieure à 35 heures hebdomadaires.
2. En application de la loi dite « pouvoir d'achat » du 8 février 2008, ces jours bénéficient également jusqu'à la fin de 2009 des exonérations dans le cadre de la loi TEPA (exonération de l'impôt sur le revenu, de cotisations sociales salariées et exonérations forfaitaires de cotisations patronales).

### **Promouvoir des politiques de logement adaptées**

Pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion, il a été recommandé d'accroître les efforts d'accompagnement des familles pauvres et d'augmenter l'élasticité de l'offre de logements privés, en particulier en revoyant la réglementation concernant la sécurité des baux locatifs. La loi sur le pouvoir d'achat de février 2008 a changé les règles de location d'immeubles à usage d'habitation. Les nouvelles dispositions cherchent à favoriser les locataires, mais peuvent être de nature à affecter négativement les conditions d'offre. Ainsi, dans le but de limiter les hausses de loyers, l'indice de référence servant à leur indexation a été changé<sup>5</sup>. La loi a également imposé une réduction de moitié du dépôt de garantie auprès du bailleur, dont le montant ne pourra dépasser un mois de loyer hors charges. En revanche, la Loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion adoptée en février 2009 comporte plusieurs mesures susceptibles de stimuler l'offre de logements. C'est notamment le cas de l'assouplissement temporaire des règles d'urbanisme autorisant un dépassement maîtrisé des normes de construction (hauteur, coefficient d'occupation des sols, etc.) et du recentrage des soutiens à l'investissement locatif vers les zones tendues. En outre, le délai qu'une juridiction peut accorder afin de surseoir à l'exécution d'une décision d'expulsion est réduit de trois à un an.

Les autorités ont également cherché à favoriser l'accession à la propriété. La loi TEPA a aménagé et allégé les droits de succession et de donation, et instauré un crédit d'impôt sur une partie des intérêts d'emprunt (durant les cinq premières années) pour l'achat ou la construction d'une résidence principale. Même si la déductibilité des intérêts d'emprunt liés à l'acquisition de biens immobiliers n'est pas en elle-même de nature à engendrer de fortes inégalités de richesse, elle peut néanmoins les accroître si elle s'accompagne d'un motif de legs (Cho et Francis, 2008). Par ailleurs, la réduction des taxes de transaction aurait été une meilleure façon de promouvoir la propriété, tout en ayant une influence plus favorable sur la mobilité de la main d'œuvre. Cette réduction des droits de mutations à titre onéreux présenterait cependant un coût très élevé pour les collectivités locales qui les perçoivent. L'accession à la propriété a également été renforcée dans le parc HLM. Les ressources dégagées du produit de la vente devraient contribuer au financement de nouvelles constructions. Elles pourront être complétées par celles issues de la généralisation, depuis janvier 2009, de la distribution à l'ensemble des banques du livret A, un produit d'épargne réglementé très populaire. De nouvelles réalisations apparaissent nécessaires étant donné que l'adoption du « droit opposable au logement » en faveur des plus démunis a donné lieu à une application inégale, principalement en raison d'une insuffisance de logements sociaux dans certaines agglomérations (Bellan et Chauveau, 2008). La loi de mobilisation pour le logement apporte une réponse à cette attente forte notamment par l'instauration d'un prélèvement sur les ressources financières des bailleurs sociaux qui ne respecteraient pas leurs objectifs de construction. Ce prélèvement assure une mutualisation des moyens entre les organismes de logement social qui disposent d'un patrimoine locatif afin que les ressources inutilisées par les uns puissent servir à aider les bailleurs confrontés à de forts besoins d'investissements dans des secteurs particulièrement tendus. Enfin, un plan d'accession sociale à la propriété a été adopté pour les couples primo-accédants, prévoyant la production de 30 000 logements en 2009, selon un système de remboursement de EUR 15 par jour sur une période allant jusqu'à 40 ans.

Parmi les différents volets du plan de relance de l'économie de début 2009 (chapitre 1), il a été prévu de démarrer la construction de 70 000 logements sociaux, dont 30 000 pour la

location en faveur des ménages les plus modestes et 40 000 pour la location avec option de revente à destination des classes moyennes. Ce programme s'ajoute au rachat par des organismes d'HLM de 30 000 logements en l'état futur d'achèvement (VEFA) à des promoteurs, dont les travaux n'ont pu être amorcés en raison du retournement du marché. La mise en application de ce programme a été rendue possible par l'assouplissement des conditions de rachat en VEFA par les organismes d'HLM. La partie « étude » des projets étant déjà réalisée, ce programme de rachat doit assurer le déblocage à court terme de certains de ces projets de construction. Le plan de relance a également été axé sur le soutien de la construction de logements neufs privés pour ménages primo-accédants (modestes et moyens), grâce à l'extension du dispositif du prêt à taux zéro. Il s'agit d'un prêt aidé par l'État, ne portant pas intérêt, dont le montant a été doublé (jusqu'à 30 % du prix du logement) et s'est accompagné d'une augmentation des plafonds de prix des logements éligibles.

Au total, le développement du logement social est un élément important dans le traitement du problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale. De même, les mesures et incitations pour favoriser les locataires et promouvoir l'accession à la propriété peuvent représenter des objectifs de politique économique importants. Celles-ci peuvent néanmoins induire des effets contre-productifs sur les prix immobiliers et/ou les loyers, en particulier si elles s'accompagnent d'une faible élasticité-prix de l'offre, ce qui peut nuire à la réalisation des objectifs recherchés selon le meilleur rapport coût-efficacité.

Tableau 2.2. **Progrès dans la réforme structurelle : marché du travail et lutte contre la pauvreté**

Recommandations des Études précédentes	Mesures engagées depuis l'Étude de juin 2007
RÉFORME DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION	
Revoir la législation sur la protection de l'emploi en réduisant 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.	En dépit d'une proposition des autorités visant à établir un contrat de travail unique, ce projet a été rejeté par les partenaires sociaux et n'a pas été instauré par le législateur.
À défaut d'un contrat de travail unique, envisager d'autres moyens d'assouplir la réglementation du CDI, notamment en élargissant la définition du licenciement économique, en simplifiant les procédures de licenciement, et en allégeant les obligations de reclassement imposées aux entreprises.	Le droit de licenciement a été simplifié en introduisant la possibilité d'une « rupture conventionnelle » du CDI par consentement mutuel entre employeur et employé, mais il existe un risque d'abus du système d'assurance-chômage, en particulier dans le cas de travailleurs âgés.
Faire progresser le SMIC moins vite que le salaire médian, au moins en évitant les coups de pouce.	Les hausses discrétionnaires ont été évitées au-delà des revalorisations résultant de la loi. Il est prévu qu'un groupe consultatif d'experts indépendants détermine les évolutions souhaitables du SMIC à compter de 2010.
Pour limiter les risques de trappe du chômage et de la pauvreté, recourir à la prime pour l'emploi (PPE) en veillant à la concentrer plus directement sur les familles les plus pauvres, et revoir le système de 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.	A compter de la mi-2009, introduction d'une nouvelle prestation sociale – le Revenu de Solidarité Active (RSA) – qui vise à lisser les taux marginaux d'imposition effectifs, réduire la proportion des travailleurs pauvres et accroître les incitations à travailler. Toutefois, il aurait été préférable de financer le RSA en recentrant davantage la PPE sur les travailleurs à faible revenu, plutôt qu'au moyen d'une taxation plus forte des revenus du capital.
Limiter les trappes à inactivité en supprimant les mécanismes d'attribution des droits connexes en fonction du statut.	Attribution de l'exonération de la taxe d'habitation et de l'accès à la couverture médicale universelle de base selon le critère des ressources, ce qui est préférable à celui du statut.
Renforcer l'efficacité du service public de l'emploi, notamment en créant un système de guichet unique issu de la fusion entre l'ANPE et l'UNEDIC, en harmonisant les droits et les obligations des personnes sans emploi, en instaurant une obligation de recherche d'emploi, et en évaluant l'efficacité des programmes spécifiquement destinés aux chômeurs.	Création du « Pôle emploi », guichet unique issu de la fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC. Définition d'une « offre raisonnable d'emploi » ne pouvant être refusé par un chômeur plus de deux fois sans encourir des sanctions financières. Au fur et à mesure de l'écoulement du temps, obligation pour les sans emplois de réduire leurs prétentions salariales et à élargir la zone de recherche d'un emploi.

Tableau 2.2. **Progrès dans la réforme structurelle : marché du travail et lutte contre la pauvreté (suite)**

Recommandations des Études précédentes	Mesures engagées depuis l'Étude de juin 2007
RÉFORME DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION	
Cibler les dispositifs spécifiques sur les personnes les plus écartées du marché du travail et utiliser les techniques de profilage pour tenter d'accroître l'efficacité du ciblage.	Le « contrat unique d'insertion » simplifie les différentes formes de contrats aidés à destination des publics les plus fragiles ; il est complété par une prise en charge prioritaire par le service public de l'emploi.
Accorder une importance prioritaire à l'employabilité des jeunes.	Poursuite des programmes d'insertion en faveur des 16 à 25 ans ; lancement d'un plan « Espoir banlieues » en direction des jeunes des zones urbaines sensibles pour promouvoir leur insertion sur le marché du travail ; accroissement des avantages fiscaux sur les revenus issus du travail des élèves et étudiants de moins de 25 ans.
Assouplir les règles relatives au temps de travail.	La durée légale hebdomadaire du travail est restée à 35 heures mais, avec la loi TEPA d'août 2007, des exonérations sociales et fiscales ont été accordées sur les heures supplémentaires effectuées au-delà de ce seuil, ce qui est coûteux pour les finances publiques et entraîne un risque de fraude. Des instruments supplémentaires permettant de revenir sur la règle des 35 heures ont été adoptés dans la loi portant sur la rénovation de la démocratie sociale et la réforme du temps de travail d'août 2008.
Accroître les efforts d'accompagnement des familles pauvres et augmenter l'élasticité de l'offre de logements privés, en particulier en revoyant la réglementation concernant la sécurité des baux locatifs.	Les règles d'indexation des loyers ont été révisées afin de limiter leur progression et le dépôt de garantie a été diminué de moitié, ce qui risque d'avoir un impact négatif sur l'offre, bien que l'assouplissement temporaire du droit d'urbanisme joue en sens opposé. L'application du droit opposable au logement en faveur des plus démunis est soumise à la contrainte d'offre, mais l'effort de développement du parc de logements sociaux va être poursuivi, notamment grâce à la généralisation de la distribution du livret A, au plan d'accession sociale à la propriété (logement à « EUR 15 » par jour) et au plan de relance de l'économie.

## Améliorer le taux d'emploi des seniors dans un contexte de vieillissement démographique

Conformément à la loi de 2003 prévoyant une indexation de la durée de cotisation retraites sur l'espérance de vie, l'allongement de la durée de cotisations jusqu'à 40 ans a été confirmée en 2008, en accord avec la recommandation faite dans la précédente *Étude*. Cette durée est programmée de passer progressivement d'un trimestre par an à compter de 2009 pour atteindre 41 ans en 2012. Toutefois, l'âge légal de la retraite n'a pas été modifié. Il est resté fixé à 60 ans et demeure ainsi inférieur à l'âge légal dans de nombreux pays occidentaux de l'Union européenne (65 ans), qui atteint même 67 ans ou 68 ans dans les pays scandinaves. Or, Hairault *et al.* (2006) trouvent que la distance à la retraite est un facteur explicatif du taux d'emploi des seniors en France<sup>6</sup>. En effet, le niveau réduit de l'âge statutaire permettant un départ à taux plein (sans décote) peut freiner l'augmentation du taux d'emploi des personnes âgées pour plusieurs raisons. D'une part, parce que cela peut réduire l'incitation des entreprises à investir dans leur formation dès l'âge de 50 ou 55 ans, dans la mesure où ceux-ci sont perçus comme étant proches de la fin de leur carrière. D'autre part, l'âge légal a un impact non seulement sur les comportements individuels, mais constitue également un référentiel dans le cas de négociations de départs anticipés. Enfin, il n'est pas prouvé empiriquement que le manque de demande des travailleurs âgés puisse s'expliquer par un décrochage de leur productivité par rapport à leur rémunération. Néanmoins, un âge légal de départ à la retraite fixé à un niveau faible peut, à tort, être assimilé par les employeurs à un tel découplage, en particulier lorsque la productivité n'est pas facilement observable. Pour ces différentes raisons, il apparaît souhaitable que de nouvelles négociations, prévues pour 2010, sur l'amélioration du taux d'emploi des seniors

et la soutenabilité du système de retraite conduisent à un relèvement de l'âge légal de cessation d'activité.

Pour renforcer les incitations à la prolongation de la vie professionnelle, la dernière *Étude* a recommandé que les pensions de retraite soient actuariellement neutres, surtout dans la fourchette d'âge de la retraite. Au-delà de 60 ans, le taux de la surcote a été porté à 1.25 % par trimestre, soit 5 % par an, c'est-à-dire autant que le taux cible de la décote. Par ailleurs, les autorités ont procédé à la libéralisation du cumul emploi-retraite pour les personnes de 60 ans et plus (lorsqu'ils ont cotisé la durée nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein au régime général), et au-delà de 65 ans dans tous les cas. Les deux contraintes suivantes ayant prévalu précédemment ont ainsi été levées : plafond de cumul de ressources et délai d'attente de 6 mois avant de pouvoir retourner chez le dernier employeur. Enfin, l'âge de mise d'office en retraite d'un salarié du secteur privé contre sa volonté a été repoussé de 65 ans à 70 ans et cette disposition s'appliquera pleinement à compter de 2010. D'autres catégories de salariés (policiers, pompiers, pilotes de lignes, hôtesses et stewards) ont été autorisées de poursuivre leur activité jusqu'à 65 ans au lieu de 55 ans ou 60 ans selon les cas auparavant. De façon générale, une réforme plus ambitieuse aurait peut-être consisté, une fois atteint l'âge légal de la retraite, à laisser la décision de la durée de prolongement de l'activité totalement à la discrétion du salarié, mais ceci rendrait difficile son application en raison d'effets de sélection.

Pour remédier à la faiblesse du taux d'emploi des seniors, plusieurs autres mesures ont été recommandées. Parmi celles-ci, le fait d'abroger les dispositifs incitant à une retraite anticipée, en supprimant la dispense de recherche d'un emploi (DRE) pour les chômeurs indemnisés de plus de 57 ans ainsi que l'exonération fiscale des indemnités de mise à la retraite anticipée d'office ou volontaire. La loi sur les droits et les devoirs des demandeurs d'emploi d'août 2008 a prévu la suppression graduelle de la DRE à partir de 2009, avec un relèvement progressif de l'âge des personnes dispensées et une élimination totale de ce dispositif à compter de janvier 2012. Une harmonisation générale de la fiscalité des indemnités de licenciement et de retraite avait été prévue dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 mais, dans un contexte de dégradation de la conjoncture et du marché de l'emploi, cette réforme n'a pas été introduite. En revanche, dans le cas de préretraites le taux de contribution à la charge de l'employeur a été porté de 24.15 % à 50 % pour toutes les indemnités et avantages versés à compter de 2009. Dans le même temps, les autorités ont également relevé de 25 % à 50 % le taux de la contribution patronale sur les indemnités octroyées en cas de mise à la retraite à l'initiative de l'employeur. Enfin, les très fortes indemnités de départ (communément appelées « parachutes dorés ») ont été assujetties aux différents prélèvements sociaux dès le premier euro en cas de dépassement d'un seuil de 30 fois le plafond annuel de la sécurité sociale (soit environ EUR 1 million). L'hétérogénéité du traitement fiscal des indemnités de licenciement et de retraite est de nature à induire des distorsions et devrait obéir au principe de taxation dès le premier euro sans exonérations particulières.

La formation tout au long de la vie active est aussi un des leviers possibles d'amélioration de l'emploi des seniors. Début janvier 2009, les partenaires sociaux ont conclu un nouvel accord sur le développement de la formation professionnelle, la professionnalisation, et la sécurisation des parcours professionnels. Celui-ci prévoit, entre autres :

- l'établissement d'un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels destiné à renforcer la formation des demandeurs d'emploi et des salariés les moins qualifiés ;

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

Dans le but de favoriser l'emploi des salariés âgés, les branches professionnelles et les entreprises de plus de 50 salariés non couvertes avaient été invitées à conclure, avant la fin de l'année 2009, des accords ou des plans d'action répondant à un cahier des charges minimal. Fixé par voie réglementaire, il était prévu que ce dernier s'inspire du résultat des négociations interprofessionnelles tenues en 2008 sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, la formation professionnelle et l'assurance-chômage. Une pénalité de 1 % de la masse salariale, versée à l'assurance vieillesse, était envisagée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010 pour les entreprises non couvertes par un accord d'entreprise ou plan d'action. Toutefois, face à la montée rapide du chômage en raison de la crise, le gouvernement a choisi d'abandonner, au moins temporairement, l'idée de pénaliser financièrement les entreprises qui ne produiraient pas de plan d'action. Enfin, l'offre de service de l'ANPE à destination des chômeurs de plus de 50 ans a été renforcée en vertu d'un plan d'action en faveur de l'emploi des seniors annoncé à la mi-2008.

Le dernière Étude a souligné la nécessité d'engager un processus d'élimination progressive des privilèges en matière de retraite accordés aux salariés des entreprises actuellement ou anciennement publiques, ceci afin d'assurer l'équité entre travailleurs et, dans une moindre mesure, pour des raisons d'ordre budgétaire. Entrée en vigueur en juillet 2008, la réforme des régimes spéciaux conduit à leur harmonisation avec le régime de la fonction publique. Elle prévoit un relèvement progressif de la durée de cotisation à 40 ans en 2012 pour atteindre la durée de cotisation du régime général de 41 ans en 2016,

Tableau 2.3. **Progrès dans la réforme structurelle : politique de l'emploi des seniors**

Recommandations des Études précédentes	Mesures engagées depuis l'Étude de juin 2007
POLITIQUE DE L'EMPLOI DES SENIORS	
Maintenir l'indexation de la durée de cotisation sur l'espérance de vie. Envisager d'allonger encore la durée relative de cotisation.	Confirmation de l'allongement de la durée de cotisations de 40 ans à 41 ans en 2012.
Faire en sorte que les pensions de retraite soient actuariellement neutres, surtout dans la fourchette d'âge de la retraite.	Le taux de la surcote a été porté à 1.25 % par trimestre au-delà de 60 ans, le cumul emploi-retraite a été libéralisé et l'âge de mise d'office en retraite a été porté de 65 ans à 70 ans.
Mettre fin à l'exonération fiscale des indemnités pour la mise à la retraite anticipée d'office ou volontaire et procéder à une harmonisation générale de la fiscalité des indemnités de licenciement et de retraite.	A compter de 2009, relèvement à 50 % du taux de contribution à la charge de l'employeur pour toutes les indemnités et avantages versés au titre des préretraites.
Ne plus dispenser les chômeurs âgés de rechercher activement un emploi.	A partir de 2009, suppression graduelle de la dispense de recherche d'un emploi avec un relèvement progressif de l'âge des personnes dispensées et une élimination totale de ce dispositif en 2012.
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.	La réforme des régimes spéciaux promulguée en juillet 2008 conduit à leur harmonisation avec le régime de la fonction publique et prévoit un alignement progressif avec le régime général, mais divers avantages ont été octroyés en contrepartie au personnel embauché avant la réforme, ce qui accentue le dualisme entre différents statuts.

l'introduction d'une surcote et d'une décote comme dans les régimes de droit commun, et l'indexation des pensions sur les prix à partir de 2009. Par ailleurs, les personnels recrutés à compter de 2009 ne bénéficieront plus de bonifications de durée d'assurance. Cependant, plusieurs avantages ont été accordés en contrepartie pour les agents déjà employés (nouveaux échelons salariaux, intégration de primes dans le calcul des retraites, etc.), ce qui dans un premier temps avait introduit une incertitude quant à l'impact financier de la réforme. Un rapport du Sénat avait néanmoins chiffré que ces effets devraient contribuer à réduire le déficit des régimes spéciaux, mais que les économies réalisées seraient probablement limitées dans les premières années (Marini, 2007). Celles-ci atteindraient en cumulé EUR 500 millions d'ici 2012 et EUR 1.34 milliard à l'horizon 2020.

## Renforcement des incitations pour une meilleure performance du système éducatif

La précédente *Étude* a abordé la question de la suppression de la carte scolaire, règle qui prévoit une affectation de l'élève à un établissement selon un critère géographique. À défaut d'engager des réformes profondes qui puissent garantir que les ressources allouées aux établissements publics d'éducation s'ajustent au choix des familles, il a été recommandé de maintenir ce système en place. L'assouplissement de la carte scolaire dans l'enseignement secondaire est en cours d'expérimentation depuis 2007. Le principe adopté est le libre choix des familles sous réserve des capacités d'accueil des établissements, mais également sur la base de critères de priorité notamment sociaux (élèves boursiers, au mérite, souffrant d'un handicap, proximité, etc.).

Une réforme de l'enseignement primaire a été engagée avec pour principal objectif la lutte contre l'échec scolaire et le redoublement. Elle prévoit de donner à chaque élève un socle de connaissances et de compétences de base et, en réorganisant la semaine scolaire, instaure des heures d'aide personnalisée pour des élèves en difficulté. Une première étape de la réforme du lycée envisagée pour la rentrée 2009 avait notamment pour but la réduction des redoublements et la préparation des lycéens à plus d'autonomie dans la poursuite de leurs études supérieures<sup>7</sup>. Elle a été reportée à la rentrée 2010 en raison d'un climat social tendu.

Plusieurs réformes importantes ont été engagées dans l'organisation de l'enseignement supérieur et de la recherche académique (voir aussi le chapitre 3). On note par exemple un accroissement du budget de fonctionnement des universités, l'augmentation en nombre et la revalorisation des bourses sur critères sociaux, la rénovation et l'agrandissement du parc immobilier universitaire, la généralisation de l'enseignement des langues dans le 1<sup>er</sup> cycle universitaire aux filières non spécialisées, et les dispositifs d'orientation et d'insertion professionnelle. Le plan « réussite en licence » vise à pallier à l'échec de nombreux étudiants. L'objectif est de porter en 2012 50 % d'une classe d'âge à un diplôme universitaire, notamment grâce à des heures supplémentaires d'enseignement ou de suivi individualisé pour chaque étudiant. La loi « liberté et responsabilité des universités » d'août 2007 a franchi un pallier très important d'une autonomie des universités françaises et vingt premiers établissements ont adopté les nouvelles règles au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Cependant, contrairement aux préconisations de la dernière *Étude*, cette réforme ne s'est pas accompagnée de la mise en place d'une sélection explicite à l'entrée (sachant qu'elle existe déjà dans les Instituts universitaires de technologie) et d'un relèvement significatif des frais d'inscription. Pourtant, une avancée a été réalisée dans un domaine connexe à la recommandation précédente, c'est-à-dire

l'instauration d'un système de prêts remboursables en fonction du revenu futur. En septembre 2008, un nouveau prêt étudiant a été lancé, octroyé au taux d'intérêt du marché et prévoyant un remboursement différé. Le nombre de prêts est fonction de la dotation annuelle apportée par les autorités à un fonds de garantie (70 % du capital prêté est garanti par l'État) ce qui, combiné au fait que le montant maximal unitaire autorisé de EUR 15 000 est faible, peut limiter l'essor et la portée de ce dispositif (60 000 prêts sont prévus en 2009).

Tableau 2.4. **Progrès dans la réforme structurelle : politique de l'éducation**

Recommandations des Études précédentes	Mesures engagées depuis l'Étude de juin 2007
POLITIQUE DE L'ÉDUCATION	
Introduire des mesures de performances de l'enseignement secondaire basées sur la véritable « valeur ajoutée », tant dans le premier cycle que dans le deuxième cycle du secondaire.	Pour ce qui concerne les dispositifs d'informations fournies aux familles : enrichissement de la méthode de calcul des indicateurs de valeur ajoutée des lycées par l'intégration des résultats des élèves au brevet des collèges dans le calcul de la valeur ajoutée; mise à disposition, à compter de 2009, des résultats agrégés des évaluations des élèves de CE1 et de CM2.
Maintenir la carte scolaire à défaut d'ajuster les ressources allouées aux établissements publics d'éducation sur le choix des familles.	Les autorités se sont engagées depuis 2007 dans une expérimentation de l'assouplissement du cadre d'application de la carte scolaire.
Instaurer une autonomie des établissements d'éducation supérieure, notamment dans la gestion des ressources financières et du personnel.	La loi « Liberté et responsabilité des universités » (LRU) d'août 2007 a jeté les premiers jalons d'une autonomie des universités et est applicable pour les 20 premiers établissements depuis 2009 et tous les autres dans un délai de cinq ans (voir aussi le chapitre 3).
Instaurer une sélection explicite à l'entrée des universités et une orientation plus rigoureuse des jeunes au début de la dernière année du lycée.	Le passage à l'autonomie des universités ne s'est pas accompagné d'une liberté de sélection à l'entrée. En revanche, l'orientation des bacheliers doit être renforcée <i>via</i> la publication de statistiques de réussite aux examens et aux diplômes, de poursuite d'études et d'insertion professionnelle. A ce titre, un dispositif d'« orientation active » a été généralisé en 2009. L'université fournit ainsi désormais au lycéen candidat un avis, non contraignant, sur son vœu et l'oriente vers le dispositif où il a le plus de chance de réussite.
Augmenter les frais d'inscription dans les universités en fonction du coût des prestations fournies.	Le passage à l'autonomie des universités ne s'est pas accompagné d'une liberté de fixation des frais d'inscription. Ceux-ci sont encadrés par l'État.
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 nouveau « prêt étudiant » a été lancé, octroyé au taux d'intérêt du marché et prévoyant un remboursement différé.
Organiser un rapprochement entre les grandes écoles et les universités en matière de délivrance de diplômes et de recrutement.	Le processus de Bologne (LMD) et la formation de Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) a initié un rapprochement entre les grandes écoles et universités (voir aussi le chapitre 3).

## Encourager la protection de l'environnement et promouvoir le développement durable

Au cours des deux années passées, les autorités ont cherché à promouvoir le développement durable et la lutte contre le changement climatique, notamment *via* le Grenelle de l'environnement – un ensemble de rencontres politiques en France qui s'est tenu fin 2007 dans le but de définir un programme de long terme en matière d'environnement et de développement durable. Des lois d'application issues de ces négociations, qui touchent tous les secteurs et ont pour but de modifier les comportements (renforcement du code de l'urbanisme, travaux d'efficacité énergétique, bilans des émissions directes de CO<sub>2</sub> des grandes entreprises et collectivités territoriales, information du consommateur sur le contenu en équivalent carbone des produits et de leur emballage, etc.) sont actuellement en discussion au Parlement. Dans la lignée du Grenelle

de l'environnement et du paquet « énergie-climat » adopté par le Parlement européen en décembre 2008, la France a engagé deux axes majeurs de réformes : celui d'accroître l'efficacité énergétique des bâtiments et de réduire la consommation de carburant dans les transports. S'agissant du premier point, depuis janvier 2009 les ménages français peuvent bénéficier d'un éco-prêt à taux zéro, afin de financer des travaux d'isolation thermique et, plus généralement, d'économies d'énergie dans les logements. Jusqu'en janvier 2011, cette mesure est cumulable avec un crédit d'impôt dédié au développement durable et aux économies d'énergie. La loi de finance de 2009 a également prévu que les dispositifs d'aide à l'accession à la propriété et du prêt à taux zéro soient assortis d'un avantage supplémentaire si la performance énergétique des bâtiments concernés dépasse celle de la réglementation en vigueur. Concernant le second point, en plus de la prime à la casse instaurée dans le cadre du plan de relance pour les véhicules peu polluants (voir chapitre 1), la mise en place en janvier 2008 d'un système d'éco-pastilles – consistant à taxer les acheteurs de véhicules neufs polluants afin de reverser un crédit d'impôt aux conducteurs qui choisiront des automobiles « propres » – vise à réduire les émissions moyennes de gaz carbonique de véhicules particuliers à 130 g CO<sub>2</sub>/km en 2020.

Dans l'*Étude économique* de juin 2007, il a été recommandé de modifier les caractéristiques de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Celle-ci n'est pas utilisée comme une écotaxe, mais comme une source de recettes importantes. Aucune avancée significative n'a été réalisée dans ce domaine, de sorte que des actions sont toujours nécessaires pour traiter les problèmes suivants : moindre taxation du litre de diesel que du litre d'essence, alors que le premier est plus polluant; exonérations accordées aux carburants utilisés par différentes professions (professions agricoles, secteur du bâtiment et des travaux publics, le transport routier commercial); taxation beaucoup plus faible du fioul à usage industriel ou de production d'électricité qu'à usage domestique; non assujettissement des biocarburants et d'autres combustibles polluants utilisés pour la production de ceux-ci.

Tableau 2.5. **Progrès dans la réforme structurelle : politique de l'environnement**

Recommandations des Études précédentes	Mesures engagées depuis l'Étude de juin 2007
POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT	
Recourir d'avantage à des écotaxes fondées sur les coûts estimés des externalités, et à d'autres instruments économiques.	Adoption de plusieurs mesures d'incitation fiscale en faveur des « véhicules propres » à faibles émissions de dioxyde de carbone et des investissements des ménages se traduisant par un renforcement de l'isolation thermique des logements et des économies d'énergie (Grenelle de l'environnement). Aucune avancée significative n'a été obtenue pour faire en sorte que la taxe intérieure sur les produits pétroliers s'apparente à une vraie écotaxe. L'agriculture continue à être 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).

## Notes

1. Les différents déterminants du taux d'emploi en général, et des jeunes et des seniors en particulier sont discutés ci-après. Cependant, celui des femmes est plus spécifiquement également affecté par le rôle de l'imposition conjointe du revenu et l'existence, dans le cas français, d'un taux marginal d'imposition du second salaire relativement élevé (Causa, 2008).
2. Le conseil de prud'hommes règle les litiges individuels qui surviennent entre salariés et employeurs, à l'occasion de l'exécution ou de la rupture du contrat de travail. Ce tribunal est composé de juges non professionnels élus, les « conseillers prud'homaux », représentant, en nombre égal et pour moitié, les employeurs et les salariés.
3. Les revalorisations du SMIC sont fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) et de la moitié de la croissance du pouvoir d'achat du salaire horaire de base ouvrier.
4. Cette nouvelle taxe pourra être prise en compte dans le calcul du bouclier fiscal, qui prévoit que les impôts directs payés par un contribuable ne peuvent être supérieurs à 50 % de ses revenus.
5. L'indexation s'opère désormais sur la base de l'indice des prix à la consommation hors tabac et loyers, qui vient en remplacement de l'indice de référence des loyers, combinant l'indice des prix à la consommation (pour 60 %), l'indice du coût de la construction (pour 20 %) et l'indice du coût d'entretien et d'amélioration (pour 20 %). A titre d'illustration, à la fin du premier trimestre 2008, les loyers ont progressé sur un an de 1.8 % contre 2.5 % avec l'ancien indice.
6. Ces résultats ont toutefois été mis en doute par Blanchet (2006).
7. La réforme prévoit, entre autres, que des mesures renforçant le soutien individualisé des élèves de l'enseignement prioritaire seront mises en œuvre à titre expérimental dans 200 lycées.

## Bibliographie

- Artus, P., P. Cahuc et A. Zylberberg (2007), *Temps de travail, revenu et emploi*, Conseil d'analyse économique.
- Barthélemy, J. et G. Cette (2008), « Réforme du droit social et efficacité économique », *Revue Française d'Économie*, vol. 23, n° 2, octobre.
- Behaghel, L., B. Crépon, J. Guitard et M. Gurgand (2008), « Évaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les Opérateurs Privés de Placement et le programme Cap Vers l'Entreprise », Rapport Intermédiaire, juin.
- Bellan, M. et J. Chauveau (2008), « Le droit au logement opposable est appliqué de manière inégale », *Les Echos*, 24 décembre.
- Blanchard, O., P. Cahuc et A. Zylberberg (2007), « Détaxation coûteuse et aléatoire », *Le Monde*, 4 juin.
- Blanchard, O. et T. Philippon (2004), « The Quality of Labor Relations and Unemployment », *NBER Working Papers*, n° 10590.
- Blanchet, D. (2006), « Âge ou distance à la retraite : quel est le principal déterminant de l'emploi des seniors? », *Économie et Statistique*, n° 397.
- Cahuc, P. (2008), « En France, le taux d'emploi est particulièrement faible pour les seniors et pour les jeunes », *Le Monde*, édition électronique, 6 mai.
- Cahuc, P., G. Cette et A. Zylberberg (2008), *Comment concilier justice sociale et efficacité économique?*, Conseil d'analyse économique.
- Cahuc, P. et F. Kramarz (2004), *De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle*, La Documentation française.
- Causa, O (2008), « Explaining Differences in Hours Worked among OECD Countries: an empirical analysis », *Documents de travail du Département des Affaires économiques*, n° 596.
- Cho, S. et J. Francis (2008), « Tax Treatment of Owner Occupied Housing and Wealth Inequality », *Fordham Economics Discussion Paper Series*, n° 200817, septembre.
- Commission Attali (2008), *Commission pour la Libération de la Croissance Française*, La Documentation française.
- DARES (2008), « Évaluation du volume d'heures supplémentaires rémunérées des salariés des secteurs concurrentiels en 2006 », *Premières Informations Premières Synthèses*, n° 40.5, octobre.

- Doligé E. (2008), *Projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion*, Avis n° 32, Sénat, octobre.
- Fabre, A., F. Lefresne et C. Tuchsirer (2008), « L'accord du 11 janvier 2008 sur la Modernisation du marché du travail. Une tentative d'évaluation », *Revue de l'OFCE*, n° 107, octobre.
- Feldmann, H. (2008), « The quality of industrial relations and unemployment around the world », *Economics Letters*, vol. 99, n° 1, avril.
- Georges N. (2006), « Le profilage : outil statistique et/ou mode de coordination? », *Document de travail*, n° 72, Centre d'étude de l'emploi, novembre.
- Hairault, J., F. Langot et T. Sopraseuth (2006), « Les effets à rebours de l'âge de la retraite sur le taux d'emploi des seniors », *Économie et Statistique*, n° 397.
- Marini, P. (2007), *Régimes sociaux et de retraite*, Rapport général, n° 91, Sénat, novembre.
- OCDE (2007a), *Études économiques : France*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2007: Panorama des politiques publiques*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Le pari de la croissance : Contribution du Secrétaire général de l'OCDE aux travaux de la Commission Attali*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Réformes économiques 2008 : Objectif croissance*, Chapitre 3, « Facteurs explicatifs des différences du nombre d'heures travaillées entre les pays de l'OCDE », Éditions OCDE, Paris.



## Chapitre 3

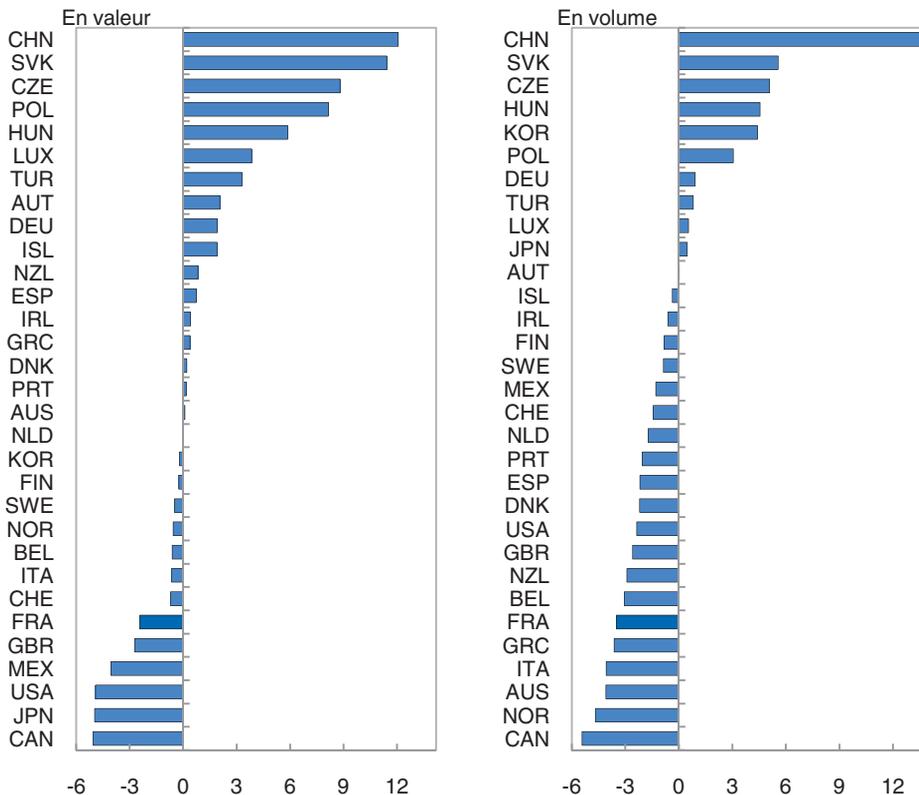
# Le défi de redressement de la compétitivité française

*Depuis le début des années 2000, la France a connu une détérioration marquée de sa performance à l'exportation, conduisant à des préoccupations accrues de la part des autorités et de la société civile, sur la capacité d'adaptation de l'économie à une mondialisation croissante des échanges et de l'investissement en biens et services. Les mauvaises performances enregistrées du commerce extérieur sont liées à une série de facteurs plutôt qu'à une seule cause unique. Elles ne peuvent être expliquées par les seuls déterminants externes tels que le taux de change, l'avènement dans le commerce mondial de pays émergents à fort potentiel d'exportation ou la forte hausse des prix du pétrole en 2007-08. En effet, ce n'est pas tant la perte de parts de marchés en soi qui est inquiétante – elle s'est produite dans de nombreux pays – mais plutôt son ampleur dû à la difficulté à répondre à l'accélération de la demande mondiale dans les années 2000, datant d'avant l'apparition de la crise économique actuelle. En effet, l'analyse de la dégradation de la compétitivité renvoie davantage à des facteurs d'offre liés à la moindre aptitude des entreprises françaises à servir les marchés étrangers, mais aussi au développement de stratégies industrielles d'établir à l'étranger la totalité du processus de production. Le redressement de la compétitivité passera par un renforcement de la croissance potentielle et une action sur ses principaux déterminants à long terme, tels que l'accroissement de la recherche et du développement, la promotion de l'innovation, la baisse du poids de la fiscalité, une amélioration de la concurrence et la création de conditions propices à une croissance rapide des entreprises. Le manque de compétitivité est le plus souvent un symptôme, et non la cause d'une ou plusieurs faiblesses économiques sous-jacentes. C'est pourquoi, il est préférable que l'intervention publique soit globale et porte sur les sources du problème de compétitivité et non qu'elle prenne la forme d'aides ciblées visant à remédier directement au déficit croissant de la balance commerciale.*

La France a connu une détérioration significative de ses performances à l'exportation dans les années 2000. Le solde de la balance des biens et services s'est ainsi rapidement affaibli, sans que le rôle croissant dans le commerce mondial de pays émergents à fort potentiel d'exportation, l'appréciation de l'euro, et la dégradation du solde énergétique ne puissent à eux seuls expliquer cette évolution (voir ci-dessous). Celle-ci s'est accompagnée de pertes prononcées de parts de marché à l'exportation. Dans le même temps, dans un contexte mondial et monétaire identique, de nombreux autres pays de la zone euro ont également subi des pertes de parts de marché, mais de plus faible ampleur, alors que l'Allemagne a fait office d'exception en voyant les siennes progresser en valeur et en volume (graphique 3.1). Pourtant, les travaux empiriques existants montrent que l'écart de performance entre la France et l'Allemagne ne semble pas lié à des différences de spécialisation géographique et sectorielle.

Graphique 3.1. **Parts de marché en valeur et volume dans les exportations mondiales de biens et services**

Taux de croissance annuel moyen sur la période 2000-07



Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 84.

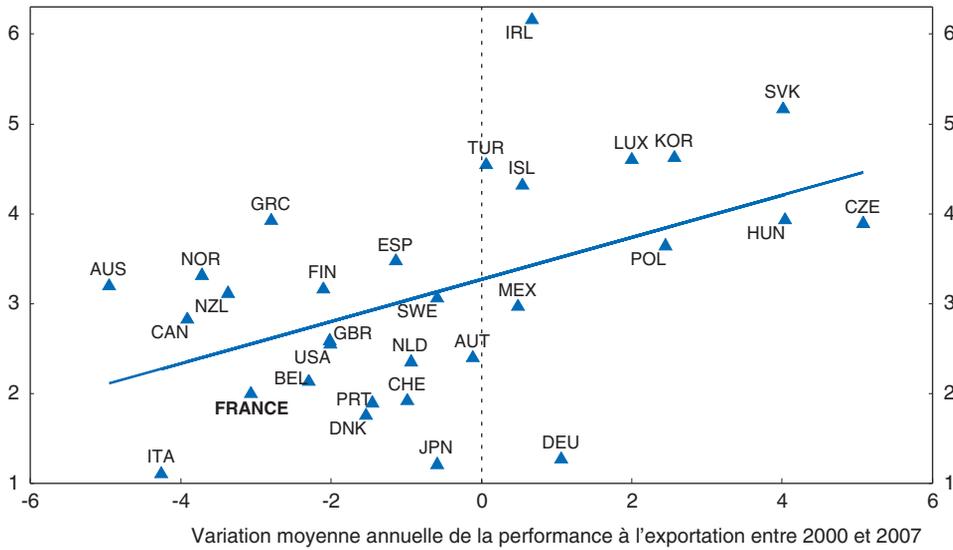
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/603613785108>

D'un point de vue macroéconomique, il apparaît que l'appareil productif français éprouverait davantage un problème pour servir la demande mondiale qui lui est déjà adressée plutôt que ne pâtirait de son insuffisance. Plus généralement, dans un contexte d'une demande domestique relativement soutenue, l'industrie française a éprouvé des difficultés à répondre pleinement à l'accélération de la croissance de la demande externe dans les années 2000 (avant l'émergence de la crise actuelle), ce qui renvoie principalement à des problèmes d'insuffisance d'offre. L'origine de ces contraintes d'offre est à rechercher du côté du déficit d'innovation et de recherche, des difficultés à croître et à atteindre une taille critique à l'exportation par les PME et des choix de certains groupes français d'établir des usines de production dans les pays étrangers. En même temps, en concurrence prix rapprochée avec les firmes françaises, la modération salariale et la stratégie opérée par les firmes allemandes d'une sous-traitance accrue d'une partie de la chaîne de valeur en Europe de l'Est ont entraîné une nette amélioration de leur compétitivité coût, compensant ainsi les pertes de compétitivité liées à la réunification dans la première moitié des années 1990 et à l'appréciation de l'euro dans les années 2000. En revanche, les entreprises manufacturières françaises ont perdu une partie des gains de compétitivité liés à la stratégie de désinflation compétitive des années 1990, même si leur maîtrise des coûts salariaux unitaires a été nettement meilleure que dans le cas des firmes italiennes et espagnoles. Enfin, la forte rentabilité du secteur de la construction alimentée par la hausse des prix immobiliers, a pu détourner une partie des ressources en capital et travail du secteur exportateur.

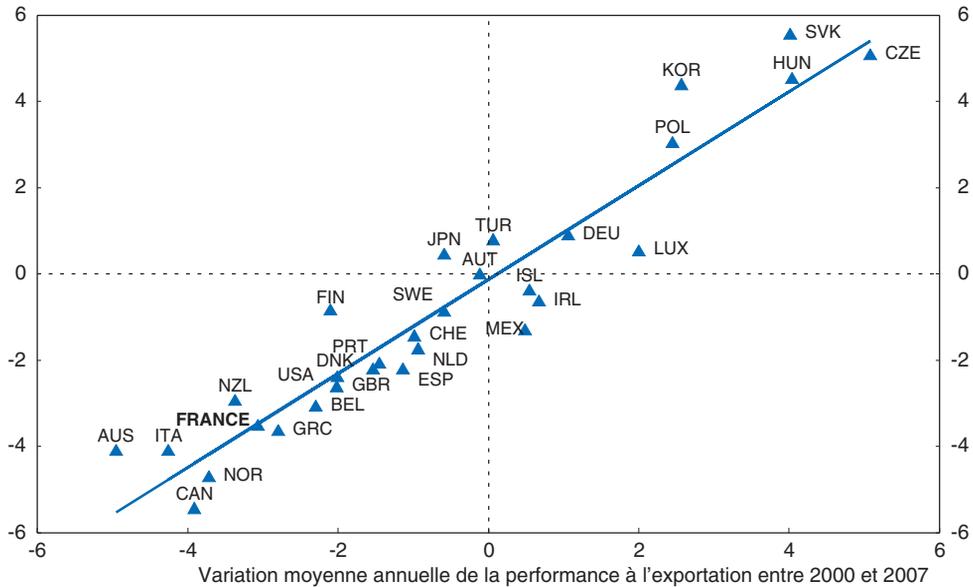
Différentes politiques structurelles visant à stimuler l'effort d'innovation ont été récemment mises en place par les autorités. Dans la mesure où elles parviendront à renforcer la compétitivité hors-prix, à accroître la rentabilité du secteur exportateur et, plus généralement, à relever la croissance potentielle de l'économie, elles auront également pour effet d'améliorer les performances à l'exportation (graphique 3.2, panel du haut). Également, en créant les conditions d'une orientation favorable de la spécialisation internationale, elles permettront de stabiliser ou retrouver les parts de marché dans le commerce mondial (graphique 3.2, panel du bas). Une diminution du poids de la fiscalité des entreprises, financée notamment par une rationalisation du dispositif ciblé de soutien dont elles bénéficient, pourra aussi y concourir. De même, face aux difficultés rencontrées par la France en termes de commerce extérieur, de nombreux outils ont été mis en place par les autorités visant à promouvoir la prospection internationale et l'accompagnement des entreprises sur les marchés d'exportation. Ces politiques peuvent avoir eu des effets microéconomiques favorables selon les cas. Elles sont en train d'être réformées pour être plus efficaces. Enfin, des réformes microéconomiques, comme l'amélioration de la connaissance de langues étrangères ou l'allègement de certaines contraintes réglementaires pesant sur les entreprises, contribueraient également à l'effort de restauration de la compétitivité française.

Graphique 3.2. **Relation entre croissance potentielle, performance à l'exportation et variation des parts de marché**<sup>1</sup>

Croissance potentielle, moyenne 2000-2007



Variation moyenne annuelle des parts de marché mondiales entre 2000 et 2007



1. La performance à l'exportation est définie ici comme le rapport entre les exportations de biens et services d'un pays et son marché d'exportation. Le marché d'exportation mesure la demande mondiale adressée au pays, qui est définie comme les évolutions attendues des exportations domestiques si les parts de marché en volume étaient restées à leur valeur de l'année de référence, ici l'année 2005. La part de marché mondiale d'un pays est le ratio des ses exportations au total des exportations mondiales.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 84.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/603626027557>

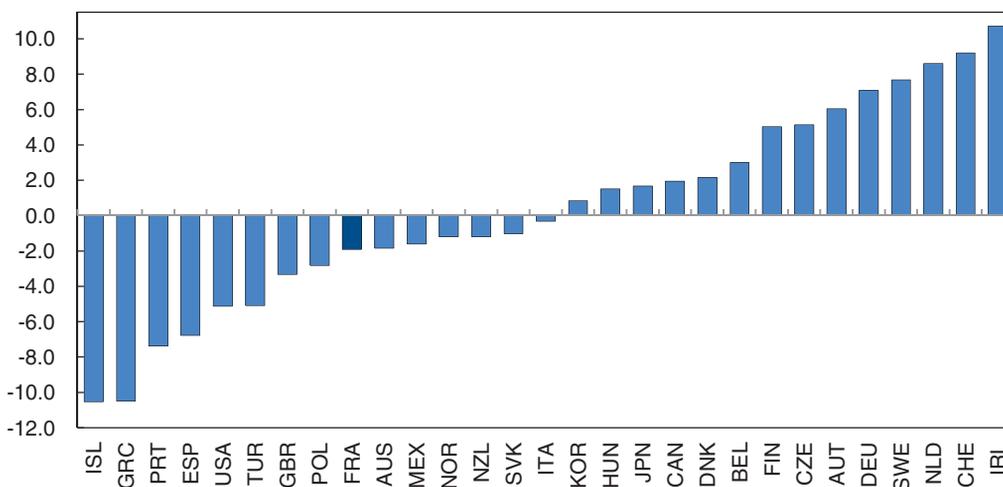
## Caractérisation et évaluation de l'ampleur du problème de compétitivité

### Détérioration du solde des biens et services

La France joue un rôle de premier plan dans le commerce international. Elle se place au cinquième rang pour les exportations mondiales de biens et au quatrième rang pour les exportations mondiales de services et occupe la place de sixième importateur mondial de biens et services. De même, elle occupe le troisième rang en termes d'investissement international, tant pour les Investissements directs étrangers (IDE) reçus que pour les IDE sortant. En dépit de cette position et intégration fortes dans les échanges mondiaux, le solde de la balance des biens et services est passé d'un excédent moyen de 2 % du PIB dans la seconde moitié des années 1990 à un déficit proche de 2 % du PIB en 2007. Cette évolution a contrasté avec celle des pays industrialisés les plus performants. Sur la même période, l'excédent allemand a vivement progressé de 1 % à 7 % du PIB, alors que le solde des autres pays de la zone euro a évolué d'un surplus de 2 % vers une situation de quasi-équilibre. En 2007, parmi les pays de l'OCDE, la moitié a enregistré des excédents, mais huit autres ont néanmoins connu des déficits plus importants que celui de la France (graphique 3.3).

Graphique 3.3. **Balance commerciale en comparaison internationale en 2007**

Biens et services, FAB-FAB, en pourcentage du PIB



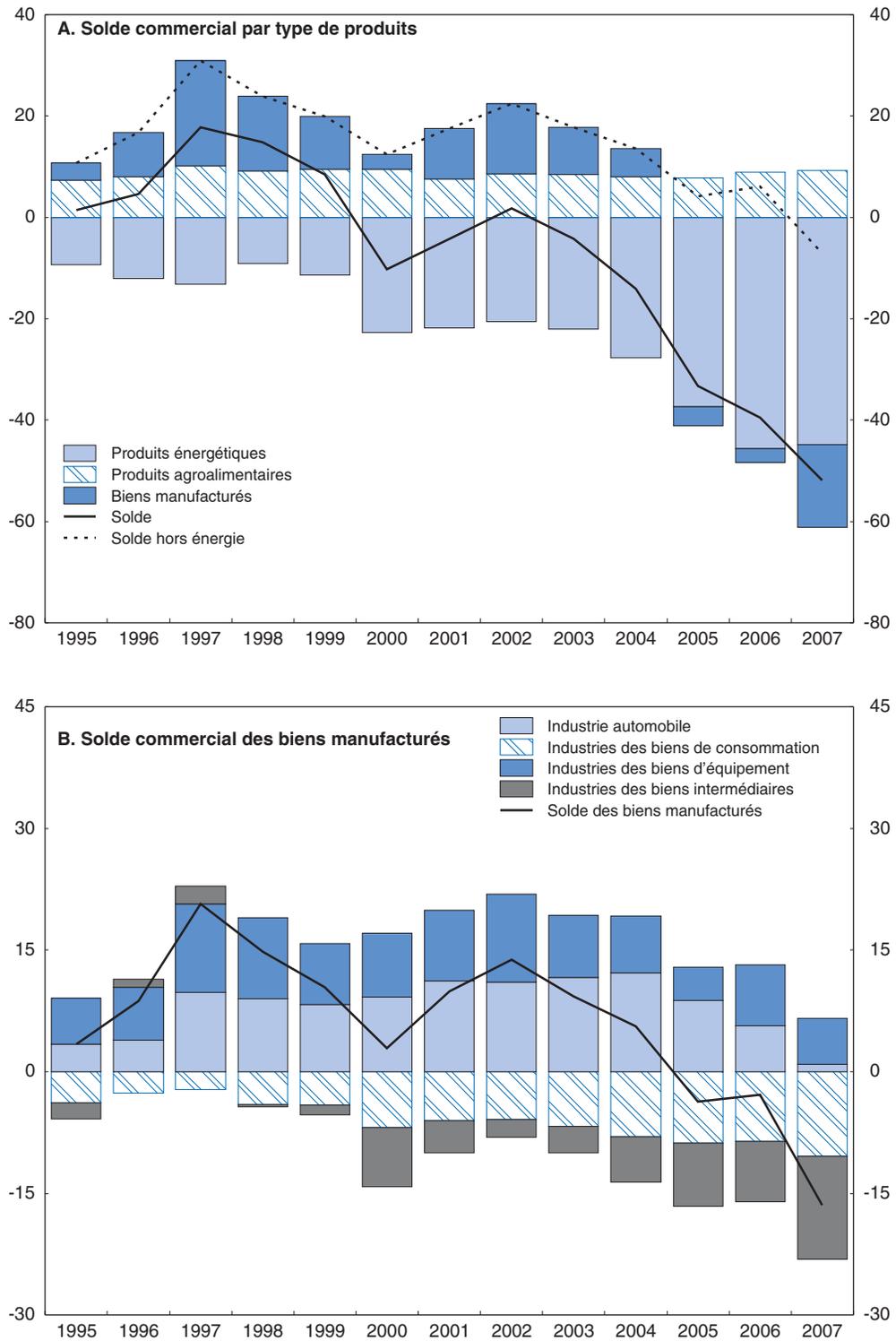
Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 84.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/603658870461>

La ventilation de la structure des échanges fournit un éclairage supplémentaire sur les performances du commerce extérieur français. En dépit du soutien traditionnel du secteur touristique, l'excédent des services s'est réduit de près de moitié depuis 2002. Le solde commercial CAF – FAB est passé d'un excédent proche de EUR 2 milliards en 2002 à un déficit de EUR 52 milliards en 2007, atteignant ainsi 2.7 % du PIB. La contribution des produits énergétiques à cette dégradation a été majeure. Bien que freinée par l'appréciation de la monnaie unique, la facture énergétique s'est creusée sous le poids de la hausse du prix du baril de Brent de EUR 27 à EUR 53 entre 2002 et 2007, pour atteindre EUR 45 milliards (graphique 3.4, panel du haut) et cette tendance s'est poursuivie avec la hausse du prix du baril à plus de EUR 60 en moyenne en 2008, avec un solde énergétique déficitaire de presque EUR 60 milliards. Le solde commercial hors énergie s'est néanmoins

### Graphique 3.4. Solde commercial français

En milliards d'euros, CAF-FAB



Source : Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/603672641848>

également inscrit dans une tendance baissière depuis 2002, pour devenir déficitaire en 2007. Plus précisément, alors que les échanges de biens agro-alimentaires sont restés globalement stables, le solde des produits manufacturés a connu une évolution défavorable de façon presque ininterrompue. Il est passé d'un excédent structurel dans la seconde moitié des années 1990 et au début des années 2000 à un déficit en 2007. Ce glissement a eu pour corollaire un recul de l'excédent des biens d'équipements, une quasi-disparition de celui de l'industrie automobile, et un fléchissement du solde des produits intermédiaires et des biens de consommation (graphique 3.4, panel du bas), même si ces derniers ont connu un certain redressement en 2008.

L'analyse du solde commercial hors énergie révèle que, depuis 2002, sa dégradation a principalement eu pour cause plusieurs catégories de produits (Usciati, 2008). Il s'agirait de produits de la construction automobile sous l'effet combiné d'une baisse des exportations et d'une hausse des importations; de l'électronique grand public avec une forte progression des importations en provenance d'Asie; de biens tels que les métaux non ferreux et ceux issus de la chimie organique et minérale, où l'augmentation des cours des matières premières industrielles a poussé à la hausse le prix des importations.

### **Chute des parts de marché à l'exportation et caractéristiques de la spécialisation**

L'évolution des performances à l'exportation renvoie à la question de la spécialisation de la France dans le commerce mondial. Le calcul des avantages comparatifs révélés en fournit une première approche (Coe-Rexecode, 2007)<sup>1</sup>. L'analyse sur longue période montre une certaine inertie de la spécialisation française. La France aurait plutôt un statut de pays « généraliste », davantage tourné vers les produits de moyenne technologie. Cinq filières ont constamment présenté des avantages comparatifs en termes de performance internationale des échanges : le secteur aéronautique, les produits pharmaceutiques, les automobiles particulières, les produits de toilette et les boissons. Les points faibles connaissent également une relative constance et comprennent l'énergie, le textile, la filière bois-papier ainsi que le matériel informatique et l'électronique grand public. Cette relative stabilité de la spécialisation pourrait en partie être expliquée par le fonctionnement du marché de l'emploi. En effet, Cuñat et Melitz (2007) trouvent que non seulement les dotations factorielles, mais également les réglementations du marché du travail ont un impact sur l'émergence des avantages comparatifs. Ainsi, les exportations d'un pays caractérisé par un marché du travail relativement plus flexible seraient davantage tournées vers des secteurs plus volatils, où la capacité d'ajustement nécessaire aux chocs idiosyncratiques de productivité et de demande serait plus importante. Dès lors, il est probable que la fréquence de ces chocs soit d'autant plus grande qu'il s'agit d'une industrie nouvelle.

En dépit d'un profil généraliste à l'exportation offrant une diversification par rapport au risque de fluctuation de la demande, l'analyse des parts de marchés de biens et services montre une moindre croissance des exportations françaises relativement à la croissance des exportations mondiales. Il est vrai que l'insertion dans le commerce mondial de certains pays émergents à fort potentiel d'exportation comme la Chine y a contribué de façon mécanique, non seulement en France, mais également dans d'autres principaux pays de l'OCDE. Cependant, les baisses effectivement constatées n'ont pas été systématiques et également distribuées selon les pays. La part des exportations françaises dans l'ensemble des échanges mondiaux de biens et services en valeur a reculé d'environ 2.5 % par an en moyenne depuis 2000 (graphique 3.1). Par ailleurs, la

comparaison des variations de parts de marché en volume montre, qu'à l'exception d'importants exportateurs de matières premières tels que le Canada, l'Australie et la Norvège, la détérioration des parts de marché de la France de 3.5 % en moyenne annuelle depuis 2000 a été l'une des plus fortes parmi l'ensemble des pays de l'OCDE (graphique 3.1). Dans le même temps, la zone euro à 12 (hors France et Allemagne) a également enregistré une baisse en moyenne annuelle, mais de plus de 1 point de pourcentage plus faible que la France.

Une analyse des données désagrégées pour la France révèle des pertes de parts de marché quasi-généralisées, sous plusieurs dimensions. Entre 1995 et 2005, sur les grands marchés extérieurs, le recul le plus sensible a eu lieu au sein de l'Union européenne (représentant environ 65 % des exportations françaises), suivi de l'Afrique (17 % des exportations), mais aussi en Chine, en Russie et, dans une moindre mesure, au Japon et aux États-Unis. La France a toutefois réussi à préserver ses positions en Inde et renforcer sa présence au Brésil. Au niveau sectoriel, sur 72 produits, les industriels français ont su maintenir ou accroître leurs parts de marché que pour 17 d'entre eux (Coe-Rexecode, 2007). En classant les biens exportés selon leur contenu technologique (au sens de la classification OCDE-Eurostat), entre 1995 et 2005 la chute absolue de la part de marché française dans les produits de haute technologie a été environ d'un tiers, contre 15 % pour l'Union européenne à 15 et un peu plus de 10 % dans l'Union européenne à 25 (Chepeta et al., 2008). Parmi les grands pays de l'OCDE, cette chute a été moins prononcée qu'au Japon (plus de la moitié), comparable à celle de l'Italie et du Royaume-Uni, mais plus élevée qu'aux États-Unis (plus d'un quart) et en Allemagne (quasi-stabilité). S'agissant du positionnement par segment de marché, les pertes françaises semblent avoir été plus limitées dans le bas de gamme, mais ont été plus significatives dans le haut de gamme, en particulier sur le marché européen (Fontagné et Gaulier, 2008). Entre 1995 et 2004, parmi les grands pays industrialisés, seule l'Allemagne a vu ses parts de marché progresser dans le haut de gamme (Chepeta et al., 2008).

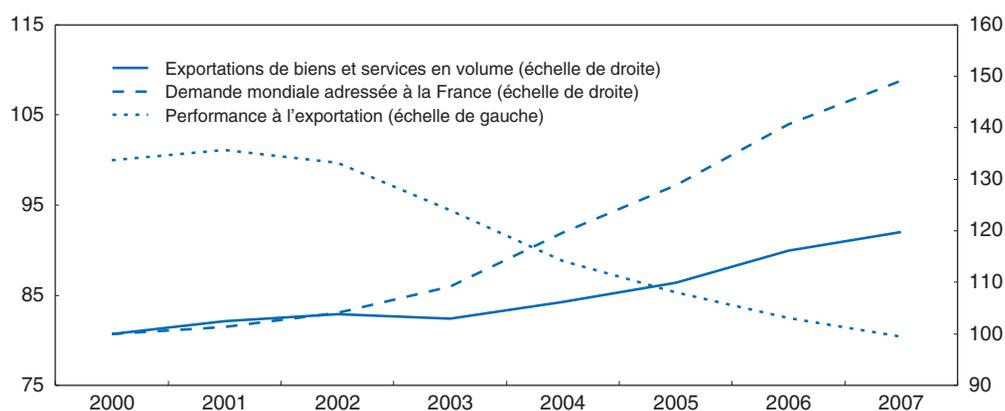
L'écart entre les performances exportatrices des principaux pays de l'OCDE et l'Allemagne est marquant. Cependant, l'analyse de la structure sectorielle et de l'orientation géographique des échanges selon différents niveaux de désagrégation des données ne montre pas de différences majeures dans les spécialisations française et allemande (Boulhol et Maillard, 2006; Fontagné et Gaulier, 2008). Plus précisément, selon la méthodologie de Chepeta et al. (2005), la variation des parts de marché peut être décomposée économétriquement en trois contributions : un effet de structure géographique, un effet de structure sectoriel et un effet performance pur. Il en résulte que, même si l'Allemagne est un peu plus tournée vers des zones géographiques plus dynamiques, la France paraît elle aussi positionnée sur de bons marchés. Au contraire, la structure sectorielle française est même très légèrement meilleure que celle de l'Allemagne, étant davantage en phase avec les produits demandés par le marché mondial. Cependant, ces différences de structure seraient de second ordre par rapport à l'effet performance pur. Celui-ci indique la capacité d'un pays exportateur à gagner (ou perdre) des parts de marché. Il est en partie attribuable à l'aptitude d'une économie à adapter ses spécialisations sectorielle et géographique et, de façon résiduelle, aux effets de compétitivité prix et hors-prix. Ainsi, l'effet performance pur expliquerait l'essentiel de la divergence des résultats à l'exportation entre les deux pays.

Au total, les pertes généralisées de parts de marché à l'exportation résulteraient non pas d'une mauvaise spécialisation internationale, mais d'une incapacité relative à

satisfaire la demande étrangère. L'industrie française n'a pas été en mesure de répondre pleinement à l'accélération de la demande mondiale qui lui était adressée depuis 2003 (graphique 3.5)<sup>2</sup>. En effet, cette dernière a cru de l'ordre de 7.5 % en moyenne annuelle jusqu'en 2007, contre environ 3 % pour les exportations. L'existence d'une contrainte d'offre dans le contexte d'une demande domestique relativement soutenue peut expliquer la difficulté à servir les marchés étrangers dans le cas français (Cochard, 2008). Tel n'a pas été le cas de tous les autres pays de l'OCDE (graphique 3.2, panel du bas). Certains ont perdu des parts de marché mondiales, alors même qu'ils parvenaient à répondre à l'accroissement de la demande étrangère qui leur était adressée (Mexique, Islande), ce qui indiquerait un problème de spécialisation sur des créneaux relativement peu porteurs. D'autres ont également rencontré des difficultés de performance à l'exportation dans les années 2000, mais ont réussi soit à accroître (Japon), soit à freiner la baisse de leurs parts de marchés mondiales (Finlande), ou bien ces dernières ont chuté beaucoup plus fortement que prévu, peut-être en partie en raison d'un problème de « maladie hollandaise » (Canada, Norvège)<sup>3</sup>.

Graphique 3.5. Performances à l'exportation de la France

2000 = 100

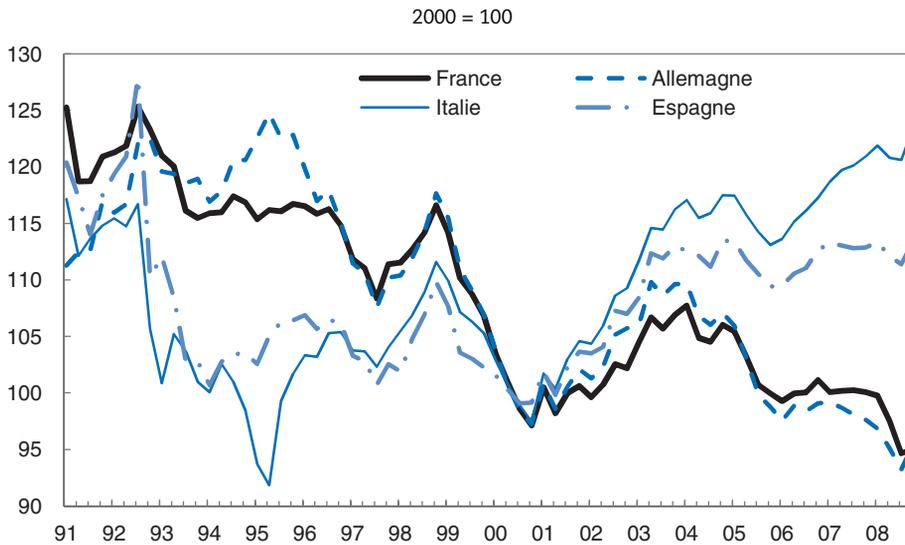


Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 84.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/603723708477>

### Analyse des indicateurs de compétitivité prix et coût

L'analyse des indicateurs de compétitivité prix et coût permet habituellement de mieux cerner le diagnostic sur les performances à l'exportation. La France présente une très bonne compétitivité prix, similaire à celle de l'Allemagne et significativement meilleure que les positions détenues par l'Italie et de l'Espagne (graphique 3.6). Cependant, introduite dans une équation d'exportation, cette variable ne permet pas de rendre compte du recul des parts de marché à l'exportation dans les années 2000 (Villetelle et Nivat, 2006; Cochard, 2008). Plusieurs explications ont été avancées pour comprendre la perte du pouvoir explicatif de l'indicateur de compétitivité prix (Fontagné et Gaullier, 2008). *Premièrement*, celui-ci ne reflète que très imparfaitement la performance *ex ante*, dans la mesure où il existe un effet de sélection préalablement à l'exportation. En effet, cette variable ne capterait que les prix des exportateurs « survivants », soit des plus performants ou faisant face à une concurrence plus réduite sur leurs marchés. *Deuxièmement*, les

Graphique 3.6. **Compétitivité prix : prix à l'exportation relatifs à l'ensemble des concurrents**

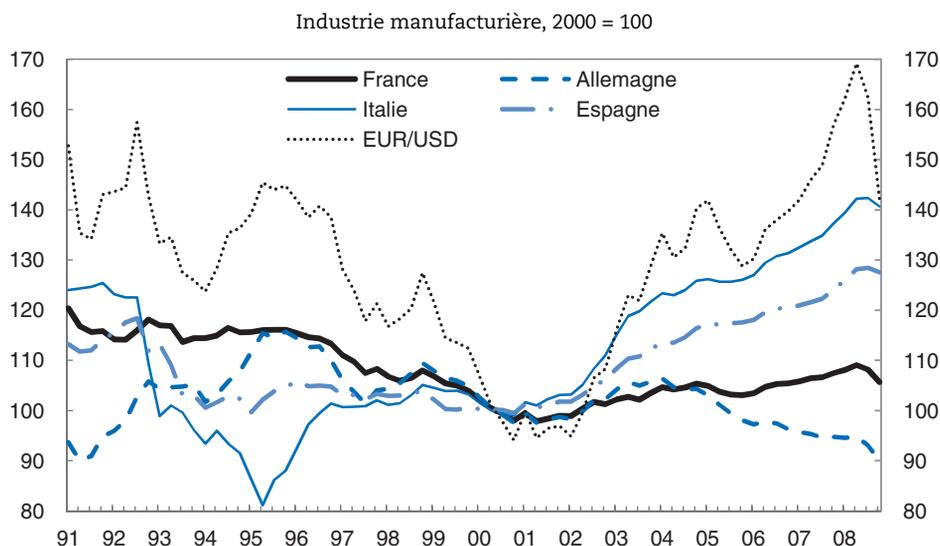
Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 84.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/603806816023>

exportateurs français, contraints de suivre le prix du marché (*pricing-to-market*), sont limités dans leur aptitude à répercuter les variations de coûts et/ou de change dans leurs prix, la compression de marges servant alors de variable d'ajustement.

La proximité des spécialisations sectorielles et orientations géographiques des échanges de la France et de l'Allemagne mettrait les deux pays en concurrence immédiate, non seulement sur leurs propres marchés domestiques, mais aussi sur les marchés tiers. En 2005, l'Allemagne était le premier challenger de la France sur le marché des biens, suivie des États-Unis, de l'Italie, du Royaume-Uni et de l'Espagne, la Chine n'intervenant qu'en neuvième position (FMI, 2008a). En 2004, la pression concurrentielle était un peu plus limitée s'agissant des services, l'Allemagne se plaçant au quatrième rang parmi les principaux compétiteurs. Au total, ces éléments permettent de comprendre les raisons pour lesquelles les deux pays pratiquent des politiques de prix à l'exportation sensiblement comparables, comme l'indique la très grande similitude de leurs indicateurs de compétitivité prix respectifs.

Les limites de l'indicateur de compétitivité prix conduisent à examiner les facteurs de compétitivité coût comme potentiellement de meilleurs déterminants de la performance à l'exportation. À cet égard, on constate que l'Allemagne a significativement amélioré sa position à partir de 2004, alors qu'une certaine érosion a eu lieu pour la France, mais d'une ampleur beaucoup plus faible que dans le cas de l'Italie et de l'Espagne (graphique 3.7)<sup>4</sup>. Ce renforcement de la compétitivité allemande a été rendu possible grâce à une réduction très significative des coûts salariaux unitaires, sous l'effet combiné d'une modération salariale et du développement d'une « économie de bazar », consistant à fragmenter la chaîne de valeur et à sous-traiter à moindre coût les activités plus intensives en main d'œuvre moins qualifiée dans les pays de l'Est européen (encadré 3.1). Une telle stratégie d'externalisation à l'étranger a eu également pour effet d'améliorer la marge des entreprises à travers une baisse du coût des consommations intermédiaires. En effet, dans un contexte d'appréciation du taux de change, alors que les marges à l'exportation sont restées stables

Graphique 3.7. **Compétitivité coût : coûts salariaux unitaires relatifs à l'ensemble des concurrents**

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 84.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/603826083530>

### Encadré 3.1. « L'économie de bazar »

L'amélioration de la compétitivité coût et la forte croissance des exportations de l'Allemagne s'expliqueraient en partie par l'internationalisation de son système productif. Plus précisément, selon la thèse de « l'économie de bazar » développée par Sinn (2006), c'est le recours croissant à l'*outsourcing* ou externalisation à l'étranger qui en serait à l'origine. Cette stratégie se traduirait par une spécialisation accrue de l'industrie allemande dans des activités en aval, intensives en capital physique et à fort contenu en capital humain, se situant en bout de chaîne du processus productif (assemblage, finition, *packaging*, commercialisation et bureaux d'études). En revanche, les premières activités du cycle de production localisées en amont, plus intensives en travail non qualifié, seraient sous-traitées dans les pays à bas salaires (les pays d'Europe centrale et orientale dans le secteur de l'automobile, en Asie pour les composants informatiques). Elles seraient ensuite réimportées sous forme de consommations intermédiaires. Il en résulterait une baisse de la valeur ajoutée dans la production et un accroissement du contenu en importations des exportations, mais aussi une amélioration des marges des entreprises allemandes. L'exemple de la Porsche Cayenne fournit une illustration de ce phénomène : alors que cette voiture est estampillée « *Made in Germany* », de nombreuses pièces détachées sont fabriquées dans les pays de l'Est, de sorte qu'un tiers de la valeur du véhicule seulement est effectivement réalisée en Allemagne.

Selon Sinn (2006), l'adoption de cette stratégie serait la réponse des entrepreneurs allemands à la concurrence croissante exercée par les pays émergents à bas salaires, dans un contexte de salaires domestiques trop élevés et insuffisamment flexibles. L'externalisation à l'étranger se traduirait par des pertes d'emplois peu qualifiés dans l'industrie manufacturière domestique, sans qu'une réallocation de la main d'œuvre dans d'autres secteurs n'ait lieu, contribuant ainsi à une progression du chômage. Enfin, un appauvrissement des exportations en consommations intermédiaires « locales » et donc en emplois, aggravé par une « grève de l'investissement » domestique, seraient à l'origine d'une atonie de la demande intérieure. Dans les années 2000, cette dernière avait en effet progressé beaucoup moins rapidement en

## Encadré 3.1. « L'économie de bazar » (suite)

Allemagne que dans le reste de la zone euro. Plus généralement, le potentiel de croissance de l'économie allemande dans les années 2000 s'est inscrit en décalage par rapport à ses performances à l'exportation (graphique 3.2).

Cette thèse a donné lieu à un débat intense dans la littérature quant à sa validité, bien que de nombreux éléments tendent à la corroborer\*. Cependant, plusieurs remarques doivent être faites à ce sujet. *Premièrement*, les effets de l'*outsourcing* à l'étranger sur l'emploi domestique sont à relativiser. Même si l'intensité capitaliste a progressé de façon significative depuis 1991, les réductions d'effectifs dans le secteur manufacturier ont principalement eu lieu dans la première moitié des années 1990, suivis d'une légère diminution à compter de 2003 (Coe-Rexecode, 2007). De plus, le recours à l'externalisation à l'étranger n'est pas nécessairement synonyme de pertes d'emplois (European economic advisory group, 2008). Dans les faits, la sous-traitance de certaines tâches permet aux entreprises d'approfondir la division du travail. Une plus grande spécialisation permet d'accroître la productivité du travail dans l'industrie manufacturière pour les activités moins intensives en main d'œuvre maintenues en Allemagne. Les économies de coûts qui en résultent impliquent à leur tour des effets d'échelle favorables, augmentant la demande de travail local pour réaliser des opérations qui sont moins facilement externalisables. Par conséquent, l'*outsourcing* à l'étranger affecterait la demande de travail de la même façon qu'un progrès technique augmentant le travail (*labour-augmenting technological progress*). Enfin, le nombre d'emplois domestiques directement lié aux exportations était chiffré à un peu plus de huit millions en 2007, soit un emploi sur cinq (Schneider, 2007). Par ailleurs, même si « l'économie de bazar » engendre une baisse de la valeur ajoutée dans la production, la valeur ajoutée globale (en termes absolus) doit augmenter avec l'accroissement du nombre des unités produites, si une partie de la baisse du coût de production est répercutée dans les prix. *Deuxièmement*, le lien entre externalisation à l'étranger, exportation et dynamisme de la demande intérieure, dépendrait de l'horizon temporel retenu. Erkel-Rousse et Sylvander (2007) et Blot et Cochard (2008) considèrent que c'est la faiblesse des débouchés domestiques qui aurait poussé les entrepreneurs allemands à la conquête de nouveaux marchés extérieurs. Cependant, dans un travail plus approfondi, Erkel-Rousse et Sylvander (2008) montrent qu'il ne s'agirait que d'un effet de court terme, puisqu'à moyen terme l'effet serait indirect, de sorte que c'est l'externalisation à l'étranger qui expliquerait le caractère relativement peu dynamique de la demande intérieure allemande. Enfin, à long terme, la croissance de l'économie serait soit inchangée, soit même légèrement plus élevée qu'en l'absence d'externalisation à l'étranger.

\* Voir Boulhol (2006), Gaulier (2008) et Erkel-Rousse et Sylvander (2008) pour un résumé de la littérature.

dans le cas allemand, les exportateurs français ont dû consentir des efforts de marges importants afin de compenser la pression à la hausse de leurs coûts salariaux unitaires relatifs et simultanément maintenir leur compétitivité prix. Ceci a pu freiner les dépenses d'investissement en général – et en R-D en particulier – du secteur exportateur, conduisant à un resserrement des contraintes d'offre et une compétitivité hors-prix insuffisante. En particulier, le taux d'investissement de l'industrie manufacturière a connu un recul dans la première moitié des années 2000 et ceci pour différentes tailles d'entreprises (Conseil économique et social, 2008a).

D'un point de vue économique, les effets de l'*outsourcing* à l'étranger peuvent être assimilés à un choc d'offre positif. De ce fait, ils ne conduisent pas nécessairement à une diminution de la croissance et de l'emploi à long terme (encadré 3.1). De plus, l'emploi manufacturier français pourrait, en définitive, être pénalisé par une insuffisante délocalisation de la production des intrants industriels, dans la mesure où les unités de production maintenues en France ne bénéficient pas de ce choc positif (Fontagné et Gaulier, 2008). Le pourcentage de consommations intermédiaires importées en provenance des pays émergents, ou en transition, se situait autour de 8 % seulement pour la France en 2006 (Erkel-Rousse et Sylvander, 2008). Ce pourcentage était deux fois plus élevé en Allemagne, alors que les deux pays étaient dans une situation comparable au début des années 1990. Dans les années 1980, l'*outsourcing* à l'étranger de la France s'était fait dans une large mesure avec l'Espagne (principalement dans le secteur automobile), mais dont l'avantage comparatif en termes de coût de main d'œuvre est désormais plus réduit. Par conséquent, pour améliorer leur position concurrentielle, les entreprises françaises auraient potentiellement intérêt d'avoir un recours plus important à cette stratégie. Cependant, la distance des marchés étrangers a un impact sur les positions concurrentielles des entreprises (Boulhol et de Serres, 2008) et, par rapport à l'Allemagne, la France possède une localisation géographique moins avantageuse vis-à-vis des pays d'Europe de l'Est. Plus généralement, l'externalisation à l'étranger est soumise à plusieurs limites. Il est difficile de l'étendre au-delà d'un certain seuil au risque de mettre en danger l'unité et la continuité du système de production (problèmes de contrôle de qualité, sensibilité aux délais d'approvisionnements, etc.). C'est l'une des limites du « modèle » allemand (Fontagné, Gaulier, 2008). D'autres facteurs venant réduire ses opportunités possibles incluent l'exposition au risque de change et le renchérissement des coûts de transport à la suite de hausses des prix du carburant (Gaulier, 2008).

Contrairement à l'économie allemande, la France aurait opté pour une stratégie de production complète à l'étranger. Le secteur automobile, qui explique près de la moitié de la détérioration du solde hors énergie sur les années récentes, est, à cet égard, emblématique. En 2006, les deux constructeurs français ont, pour la première fois, produit plus de véhicules à l'étranger qu'en France (Fresson-Martinez, 2007). Cette politique s'inscrit dans la volonté de mieux servir les marchés étrangers en croissance, mais également d'approvisionner le marché domestique tout en bénéficiant de coûts de production plus réduits. Entre 2004 et 2007, les flux d'automobiles en provenance des pays concentrant les principales usines françaises (pays d'Europe centrale et orientale, Turquie et Espagne), auraient contribué à la hauteur de 60 % environ à la croissance moyenne des importations françaises totales de véhicules (Usciati, 2008). Dès lors, il est probable qu'une balance commerciale « corrigée » selon la méthodologie proposée par Schaff *et al.* (2008), basée sur le critère de la propriété des entreprises et non leur localisation, aurait conduit à un déficit commercial plus réduit. Ce faisant, il est possible que les pertes de parts de marché aient été plus faibles que celles observées selon le critère géographique des échanges<sup>5</sup>. Si tel était le cas, ceci indiquerait que les entreprises souffriraient moins d'une performance défailante en soi, que d'une compétitivité insuffisante du territoire français sur lequel elles sont amenées à opérer. Cependant, les constructeurs automobiles auraient également perdu des parts de marché sur les marchés domestique et à l'exportation en raison de la concurrence des principaux pays industrialisés (Italie, Royaume-Uni et surtout Allemagne). Ces difficultés résulteraient de problèmes d'offre liés à des gammes de véhicules en fin de cycle de vie ou inadaptées à la demande (Bauer, 2008). Ces faits

renvoient à la question de la compétitivité hors-prix et, plus généralement, au rôle des politiques d'innovation dans l'amélioration de la gamme de produits.

### Poursuivre la rationalisation des politiques de soutien à l'exportation

Face à la dégradation du solde commercial français, les autorités ont mis en place différentes politiques de soutien à l'exportation. Le nombre de produits et services disponibles a même été étendu au fur et à mesure afin de correspondre au mieux aux besoins des entreprises, et des efforts ont été déployés pour aboutir à une meilleure coordination entre les diverses institutions visant à promouvoir l'exportation. Cependant, en dépit des progrès accomplis, les outils et le dispositif actuel d'appui au commerce extérieur gagneraient à être davantage rationalisés. Des gains significatifs en termes d'efficacité, de lisibilité, et d'économies budgétaires pourraient en résulter.

L'offre d'accompagnement des entreprises à l'international est très complexe, marquée par un véritable foisonnement d'agences, la multiplicité des « guichets uniques » et une coordination insuffisante entre les différents réseaux (Comité national des conseillers du commerce extérieur de la France, 2007; Cousin, 2007). Préalablement aux réformes entreprises en 2008, tel était également le cas du dispositif d'aide de l'État, composé de plusieurs interlocuteurs. *Premièrement*, les Missions économiques au nombre de 145 dans 113 pays et couvrant un total de 155 pays, constituaient l'un des réseaux les plus denses du monde. Il s'agissait de services à l'étranger du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ayant pour objectif la collecte et le transfert d'information à destination de l'État, des collectivités publiques et des entreprises sur l'ensemble des questions économiques, commerciales et financières internationales. Cependant, le premier destinataire de cette information étant l'État, l'action en direction des entreprises était plus limitée. *Deuxièmement*, les directions régionales du commerce extérieur (DRCE) représentaient le relais sur le territoire national du dispositif d'État d'appui à l'export. Elles avaient pour mission la prospection de nouveaux exportateurs, la gestion des aides à l'export et la coordination des initiatives locales en matière de commerce extérieur. Cependant, les moyens alloués étaient extrêmement limités. Par exemple, en 2005 la DRCE de l'Île-de-France n'employait que 16 personnes (dont cinq exerçant des tâches d'accueil) pour une région pesant presque 20 % dans les exportations françaises et totalisant 680 000 entreprises. *Troisièmement*, l'année 2004 a vu la création d'Ubifrance, l'Agence française pour le développement international des entreprises, ayant pour vocation l'information et l'accompagnement des entreprises françaises sur les marchés extérieurs. Cependant, cet organisme souffrait d'une absence de présence permanente aussi bien en régions qu'à l'étranger, ce qui compliquait la jonction entre les entreprises domiciliées en France, d'une part, et les marchés d'export, d'autre part.

Indépendamment des réseaux de l'État énumérés ci-dessus, l'appui à l'export mobilise un grand nombre d'autres intervenants comprenant les régions et certaines collectivités locales, les organisations professionnelles (comme par exemple le MEDEF international), les Chambres de commerce et d'industrie (CCI), les Chambres de commerce françaises à l'étranger (CCIFE) au nombre de 114 et présentes dans 75 pays, les Conseillers du commerce extérieur de la France (CCEF) comptant environ 3 800 membres bénévoles mais dont l'action est secondaire par rapport à leur occupation professionnelle, les organismes spécialisés tels que la SOPEXA dans le domaine agro-alimentaire et la COFACE, société privée, qui gère différentes assurances publiques avec la garantie de l'État (encadré 3.2). Cette grande diversité d'interlocuteurs peut induire des phénomènes de

concurrence entre eux, avec des effets potentiellement contre-productifs et sous-optimaux par rapport aux objectifs recherchés. En effet, la multiplication des divers réseaux conduit à ce que, dans des grandes villes chinoises comme Pékin ou Shanghai, une dizaine de représentations d'organismes français se côtoient (Cousin, 2007). Enfin, une enquête récente auprès des CCEF a montré que l'une des premières améliorations demandées par ceux-ci était une meilleure coordination et coopération entre les différents organismes travaillant au soutien des exportateurs (Comité national des conseillers du commerce extérieur de la France, 2008).

Face à ce constat, des réformes ont été engagées pour accroître la lisibilité et l'utilité du dispositif actuel. La réforme, lancée en février 2008, place Ubifrance au centre du dispositif public d'appui au développement international des entreprises. Premièrement cette nouvelle organisation et répartition des missions a été déterminée par l'adoption en avril 2008 d'une Convention cadre de partenariat entre Ubifrance et les réseaux consulaires (chambres de commerce et d'industrie) en France et à l'étranger<sup>6</sup>. Cette convention cadre sera complétée par des conventions qu'Ubifrance signera progressivement avec les autres partenaires. Deuxièmement, afin d'affirmer le rôle de celle-ci, il a été décidé de lui confier progressivement la gestion directe des Missions économiques réalisant le service aux entreprises dans les 44 principaux pays pour l'accompagnement des entreprises. Par ailleurs, la signature d'accords de coopération et de conventions locales par pays entre différents organismes est désormais encouragée, tout comme des actions collectives à l'étranger dans le cadre d'un « Programme France », ainsi que la mise en œuvre d'un catalogue de produits et de services communs. Cependant, en dépit de ces efforts de rationalisation, les autorités devraient envisager de les renforcer davantage, notamment en consolidant la logique du guichet unique centré sur Ubifrance. Une telle solution devrait faciliter davantage l'accessibilité à l'information pour les exportateurs et conduire à une baisse des coûts de procédure. Elle apparaît d'autant plus utile que les autorités ont pour objectif d'amener (ou de pérenniser) à l'exportation 10 000 nouvelles entreprises au cours des cinq prochaines années. Simultanément, une telle réforme permettrait un meilleur suivi des différentes aides accordées et engendrerait une plus grande efficacité de la dépense publique.

Différentes aides visent à promouvoir la conquête des marchés extérieurs et ont été regroupés, pour la plupart d'entre elles, dans le cadre du programme « Cap Export », mis en place en octobre 2005 et refondu début 2008 (encadré 3.2). En principe, les services d'assurance rendus par la COFACE sont des garanties contre des risques commerciaux et politiques non assurables par le marché. Ils engendrent le paiement de primes et devraient respecter l'impératif d'équilibre financier à long terme grâce à la mutualisation des risques. Tel est le cas, par exemple, de l'assurance-crédit. L'assurance contre le risque de change respecte elle aussi la règle de gestion financière équilibrée sur le long terme. Même si les encours garantis montrent que le risque sous-jacent porte à 80 % sur le change euro-dollar et à presque 95 % sur la parité vis-à-vis des principales devises mondiales, il est justifié que les autorités proposent le même type de garantie que celui théoriquement offert par le marché. Cependant, il est nécessaire de veiller à ce que les termes et les conditions proposées ne soient pas plus avantageux que celles potentiellement offertes par ce dernier. Ainsi, il convient de maintenir le principe selon lequel si un exportateur bénéficie, dans certains cas, de 50 à 70 % de la hausse d'une devise pendant la période de négociation commerciale, alors cet avantage est compensé par une augmentation de la prime de souscription traduisant le coût total des instruments financiers spécifiques à mettre en place.

### Encadré 3.2. Principaux soutiens à l'internationalisation des entreprises

Les principaux soutiens à l'internationalisation des entreprises comprennent plusieurs volets. D'une part, ceux délivrés directement par l'État ou l'Agence française pour le développement international des entreprises (Ubifrance). D'autre part, des produits d'assurance pour le commerce extérieur gérés par la COFACE, société privée, pour le compte de l'État. Dans le premier cas, les aides sont les suivantes :

- La procédure de labellisation des opérations collectives (pavillons France sur des foires et salons, les présentations de produits et du savoir-faire, les rencontres d'acheteurs et de partenaires, et les promotions commerciales) organisées par des tiers moyennant un soutien financier public pour les entreprises participantes a été lancée en 2003. La procédure a été renforcée en 2005 et 2008 dans le cadre du plan Cap Export. La labellisation fédère l'adhésion des partenaires de l'exportation (organisations professionnelles, opérateurs privés, Chambres de Commerce et d'Industrie, etc.) aux priorités gouvernementales en focalisant leur effort sur les pays à fort potentiel pour les exportations.
- Le Volontariat International en Entreprise (VIE) : il consiste à confier à un jeune entre 18 et 28 ans une mission professionnelle pour une durée entre 6 et 24 mois à l'étranger en contrepartie d'une indemnité forfaitaire exonérée de toute charge sociale. Depuis janvier 2006, cette indemnité fait partie des dépenses éligibles au crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale. Le nombre de volontaires internationaux en entreprise a fortement progressé, passant de 2 600 à fin 2004 à 6 300 à fin 2008. L'objectif est d'atteindre 10 000 VIE en 2011.
- Le crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale est égal à 50 % des dépenses éligibles et bénéficie aux PME (à hauteur de EUR 40 000) ou aux consortiums de PME (EUR 80 000), qui recrutent une personne affectée au développement des exportations ou ont recours à un VIE (fait générateur). Le crédit d'impôt est utilisable durant les 24 mois qui suivent ce recrutement. Six catégories de dépenses de prospection commerciale visant à exporter des services, des biens et des marchandises sont désormais éligibles. Le crédit d'impôt est non récurrent, c'est-à-dire qu'une firme ne peut en bénéficier qu'une seule fois. À compter de janvier 2006, il a été élargi pour inclure les dépenses de prospection commerciales effectuées à l'intérieur de l'Espace économique européen.
- Le Soutien Individualisé à la Démarche Export (SIDEX), tourné vers les PME et les TPE françaises, permet la prise en charge des frais de voyages et de séjour, des frais externes de prospection, etc., jusqu'à un plafond de EUR 7 500.

Les soutiens proposés par la COFACE à la demande de l'État correspondent à un éventail de garanties visant, en principe, à couvrir les exportateurs contre diverses formes de risques.

- La principale couverture, en termes de montants engagés, est l'assurance crédit. Elle permet de garantir les exportateurs contre les risques d'interruption de marché et/ou de non paiement résultant de faits politiques ou catastrophiques, de l'acte ou la décision d'un gouvernement, de difficultés de transfert, de la carence ou de l'insolvabilité du débiteur, de la résiliation arbitraire d'un contrat. La garantie s'applique quelle que soit la nature de l'acheteur (public ou privé). La prime est fonction des risques couverts. Pour 2007, le volume des demandes de garanties acceptées s'est élevé à EUR 15 milliards, mais la procédure est gérée à l'équilibre sur le long terme, en conformité avec les règles de l'Arrangement de l'OCDE.
- L'assurance-prospection : elle a pour objet d'accompagner la prospection commerciale dans un ou plusieurs pays des PME réalisant un chiffre d'affaires annuel inférieur à EUR 150 millions. Ce produit d'assurance offre un relais de trésorerie significatif pour les

### Encadré 3.2. Principaux soutiens à l'internationalisation des entreprises (suite)

entreprises. Il consiste à rembourser à celles-ci une proportion égale à 65 % (80 % pour les entreprises répondant aux critères d'entreprises innovantes ou ayant démontré leur capacité de réussite à l'export à travers cet outil) de la différence entre les frais engagés dans le cadre d'une prospection commerciale et un pourcentage de recettes réalisées (7 % pour les biens, 14 % pour les services, 30 % pour les licences, redevances et autres droits). En contrepartie, l'entreprise verse annuellement une prime de 3 % du budget des dépenses de prospection garanti pour l'exercice considéré. Cette prime est portée à 5 % en cas d'avance sur indemnité pour les entreprises innovantes ou celles dont le chiffre d'affaires annuel global est inférieur ou égal à EUR 1.5 millions. Par ailleurs, le risque d'exportation est limité aux seuls montants des primes versées car, à l'expiration du contrat (période de garantie et période d'amortissement soit 7 ans en général) si les recettes ne couvrent pas le remboursement intégral des indemnités perçues, l'entreprise peut en conserver tout ou partie. Le coût budgétaire de cette mesure s'est élevé à EUR 31 millions en 2008, sachant que sa distribution par les banques a également été autorisée sous certaines conditions.

- L'assurance-change : elle est conçue pour couvrir, en échange d'une prime, le risque de change auquel les exportateurs font face lors d'appels d'offres internationaux concurrentiels entre la remise d'une offre et la signature éventuelle d'un contrat, et pendant la période de paiement. De plus, les entreprises peuvent bénéficier de 50 à 70 % de la hausse d'une devise pendant la période de négociation commerciale dans le cas d'une garantie dite avec intéressement. A fin 2007, l'encours total s'élevait à EUR 2.1 milliards avec un poids prédominant du dollar américain (80 %), suivi par le franc suisse (6.5 %), le yen (3.5 %), la livre sterling (2.5 %) et le dollar canadien (2 %). Cette procédure fonctionne selon une règle d'équilibre financier sur le long terme grâce à la mutualisation des risques et aux opérations de couverture réalisées par la COFACE sur les marchés. En 2006 et 2007, le résultat dégagé a été positif et s'est élevé à EUR 1.5 million.
- L'assurance des cautions et des crédits de préfinancement : elle couvre toute forme de cautions classiques exigées par l'acheteur étranger (restitution d'acomptes par exemple) ainsi que les crédits de préfinancement nécessaires pour mener à bien les contrats à l'exportation (achat de machines, de pièces, recrutement, etc.); elle offre également une couverture de la banque, à hauteur de 85 % maximum, contre le risque de non-recouvrement de tout ou partie de la créance qu'elle détient sur l'entreprise exportatrice si cette dernière est en situation de défaillance financière.
- L'assurance des investissements à l'étranger : il s'agit d'une garantie des investissements contre les risques politiques entraînant atteinte à la propriété et non recouvrement. Son solde a été excédentaire en 2006 et 2007, mais l'encours garanti a diminué sur les quatre dernières années. Cependant, les réformes entreprises courant 2008 ont permis un élargissement de l'assiette de la garantie en supprimant le seuil minimum de EUR 15 millions pour les projets, une extension de la durée maximale de la garantie et la prise en compte d'une réévaluation de la valeur de l'investissement.
- La FASEP-Garantie : soutien à l'implantation et le développement à l'international des entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas EUR 460 millions. Cette procédure très limitée en nombre de contrats et en montants déployés permet de couvrir le risque d'échec de leurs filiales étrangères implantées dans tous les pays hors Espace économique européen et Suisse. En 2005, la zone géographique de la garantie a été étendue et la procédure a été rendue plus accessible aux PME.

Wagner (2007) et Greenaway et Kneller (2007) concluent, à l'issue d'une revue de la littérature, que la vente sur les marchés étrangers serait principalement le fait d'entreprises les plus productives, qui s'auto-sélectionneraient selon les bénéfices attendus après paiement des coûts fixes liés à l'exportation. L'assurance prospection n'est pas véritablement une garantie à proprement parler, mais plutôt un soutien financier sous la forme d'une avance visant à compenser de tels coûts pour les PME, qui sont relativement plus élevés que pour les grands groupes (ce qui peut expliquer que l'activité exportatrice croît avec la taille de l'entreprise). En effet, elle revient à fournir un relais de trésorerie aux entreprises. Pour que ce dispositif n'apparaisse pas fragile au vu des règles internationales en matière de concurrence, il conviendrait d'assurer qu'il soit financièrement équilibré à long terme et n'engendre pas de subventionnement net. En effet, bien que cette aide soit remboursable en fonction des recettes, les indemnités perçues par l'entreprise peuvent être conservées en cas de ventes insuffisantes. De ce fait, elle pourrait être en principe à l'origine d'exportations sporadiques pour bénéficier d'un tel soutien, ou conduire à des exportations de « dernière chance » visant à retarder la faillite plutôt qu'à conquérir de nouveaux marchés de façon pérenne. En revanche, contrairement à une approche basée sur des aides spécifiques ponctuelles, ce dispositif s'inscrit dans le cadre d'une politique globale de soutien à l'exportation.

D'autres mesures visent à encourager l'emploi à l'export en particulier des jeunes. Telle est la caractéristique du programme Volontariat international en entreprise (VIE). Ce dernier contribue à réduire les barrières culturelles et linguistiques – facteurs très importants à l'exportation – et, de ce fait, mérite d'être davantage poursuivi et développé (voir ci-dessous). En revanche, le recours du crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale apparaît très limité : d'après une enquête récente un peu moins de 70 % des CCEF n'y ont pas recours et environ 15 % des autres n'en sont pas satisfaits (Comité national des conseillers du commerce extérieur de la France, 2008). Les autorités pourraient donc envisager la suppression de cette aide. En outre, le fait que le crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale a été étendu en 2006 à l'Espace économique européen<sup>7</sup> renvoie à la question plus générale de la pertinence des aides dans le cas d'exportations réalisées sur des marchés proches. Crozet *et al.* (2008) montrent que, contrairement à une exportation lointaine, celle réalisée sur les marchés de l'Union européenne à 15 n'engendre pratiquement pas de gains de productivité en comparaison à la fourniture du seul marché français. D'un autre côté, l'exportation sur les marchés voisins peut être importante en raison des phénomènes d'apprentissage à l'exportation, en particulier pour les primo-exportateurs (Bouyoux, 2008). La combinaison de ces deux arguments suggère que bien que l'exportation sur les marchés proches puisse être utile, les aides sous-jacentes doivent être limitées dans le temps. Dans le cas contraire, le risque est d'ôter les incitations nécessaires pour conquérir les marchés dynamiques géographiquement éloignés. Au total, bien qu'ils soient en mutation constante depuis plusieurs années, les autorités devraient poursuivre l'effort visant à revisiter les outils de soutien à l'exportation : d'abord, dans le sens d'une plus grande simplification et clarification, ce que soulignent presque 60 % des CCEF (Comité national des conseillers du commerce extérieur de la France, 2008); ensuite, en vue d'une plus grande rationalité économique tout en évitant le subventionnement net.

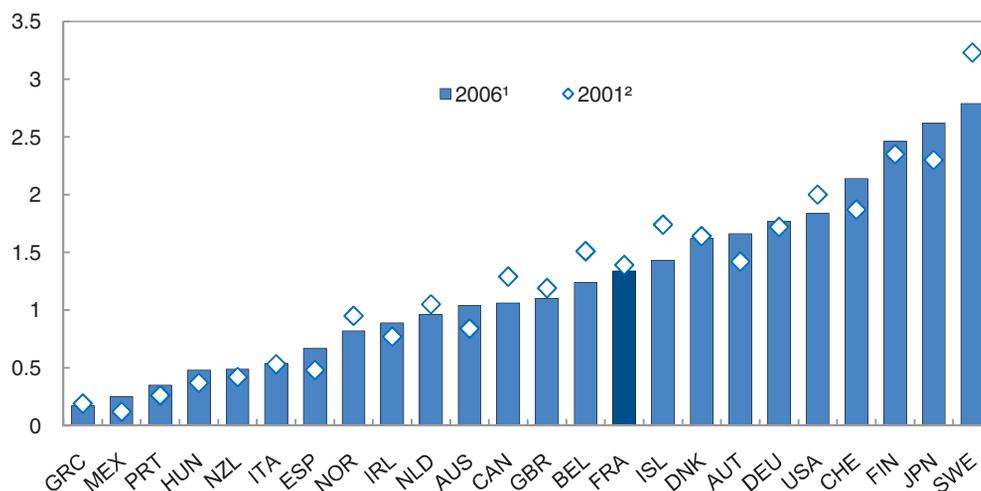
## Augmenter les incitations pour promouvoir l'innovation

D'après une enquête « image » réalisée par Coe-Rexecode les produits français présentent un bon rapport qualité-prix (Coe-Rexecode, 2006, 2007 et 2008). En revanche, l'aspect hors-prix tel que le contenu en innovation technologique à la fois des produits de consommation et d'équipement reste en retrait, derrière celui des produits allemands, italiens et japonais. De plus, l'évolution de ce critère dans le temps indique une dégradation de la compétitivité. Cette faiblesse est à relier à un cadre et des conditions peu propices pour promouvoir un développement rapide de l'innovation, même si l'érosion des marges à l'exportation a pu hypothéquer l'effort de R-D ces dernières années. Dans ce contexte, les forts gains de productivité réalisés par l'industrie française ont davantage été défensifs (obtenus en fermant les activités les moins rentables et en licenciant les salariés les moins productifs) qu'offensifs, c'est-à-dire portés par une vague d'innovation technologique (Saint-Etienne, 2008). Or, les travaux empiriques récents montrent que le déficit en innovation, appréhendé par un niveau relativement faible des dépenses en recherche et développement en pourcentage du PIB, a pesé sur les performances du commerce extérieur français (Cochard, 2008). En 2006, avec un ratio de 2.1 % du PIB, l'intensité de la R-D de la France a été plus élevée que celle de l'Union européenne à 27 (1.8 %), mais plus réduite par rapport aux pays de l'OCDE les plus performants.

L'innovation industrielle en France est caractérisée par une faiblesse structurelle. Plusieurs indicateurs en témoignent (Conseil économique et social, 2008b). Non seulement le nombre de PME innovantes est insuffisant, mais aussi la R-D privée n'est pas très développée en comparaison à des pays leaders comme certains pays Scandinaves, le Japon, les États-Unis et l'Allemagne (graphique 3.8), même si le nombre de brevets déposés par des PME a augmenté de 9.3 % au cours des six dernières années. Un autre trait caractéristique est une faible implication du secteur privé dans la recherche publique, des contrats publics de R-D concentrés sur un nombre limité de secteurs, et une mobilité et

Graphique 3.8. Investissement privé en R-D

En pourcentage du PIB



1. 2005 pour l'Australie, l'Islande, le Mexique, et la Nouvelle-Zélande ; 2004 pour la Suisse.

2. 2002 pour l'Autriche et 2000 pour la Suisse.

Source : OCDE, Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/603844634334>

interaction insuffisantes des chercheurs entre les secteurs public et privé. Il en résulte une faible productivité de la recherche (mesurée par exemple par le nombre d'articles scientifiques publiés relativement aux montants investis) en comparaison aux autres principaux pays de l'OCDE (Observatoire des sciences et des techniques, 2008), et un cadre général de promotion de la recherche trop éparpillé. Enfin, même si le classement de l'Université Jiao Tong de Shanghai est perfectible, il révèle néanmoins une position déficiente des universités françaises. Ceci résulte pour une large part de l'éclatement du paysage entre les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, mais aussi d'une faible productivité de la recherche. Pour remédier à ces insuffisances, différentes politiques ont été mises en place ou développées davantage ces dernières années. S'inscrivant dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, on y compte notamment la politique des pôles de compétitivité, la modification du crédit d'impôt recherche, ainsi que la réforme des universités en général, et de la recherche universitaire en particulier.

### **Renforcer l'efficacité de la politique des pôles de compétitivité**

En 2004, les autorités ont lancé une vaste politique nationale de pôles de compétitivité, qui est une stratégie de promotion de réseaux ou *clusters*. De façon générale, cette politique vise à affermir la compétitivité de l'appareil productif français en encourageant un effort d'innovation accru, à favoriser le développement territorial du pays, et à constituer une masse critique afin de faire face à la concurrence internationale et conquérir de nouveaux marchés à l'exportation. S'agissant du dernier point, les travaux empiriques confirment que la proximité entre différents exportateurs a tendance à affecter favorablement la probabilité de vente à l'étranger d'une entreprise (Koenig *et al.*, 2008). Plus précisément, un pôle de compétitivité réunit, sur un territoire donné, entreprises, unités de recherche et centres de formation appartenant au même secteur d'activité. Dès lors, l'objectif recherché de ce dispositif « à triple hélice » est la promotion d'une collaboration entre ces différents acteurs basée sur le développement de projets communs à caractère innovant. Les pôles labellisés concernent des domaines très variés et portent à la fois sur des secteurs de haut niveau en émergence (nanotechnologies, biotechnologies), plus matures (automobile, aéronautique, ferroviaire, textile), mais aussi à faible technicité (viande, bâtiment). Ils ont été répartis en trois catégories : sept pôles de compétitivité mondiaux (parmi les leaders dans leurs secteurs à l'échelle de la planète), dix pôles à vocation mondiale (susceptibles de rejoindre les pôles leaders mais ne disposant pas encore d'une taille suffisante), et cinquante quatre pôles à vocation nationale (sans perspectives immédiates de visibilité à l'international, mais avec pour priorité un développement de l'activité à l'exportation et des retombées positives sur l'économie de leur région).

Les montants alloués pour le développement des pôles de compétitivité sont importants : EUR 1.5 milliard sur la période 2006-08 et une enveloppe équivalente sur la période 2009-11. La logique principale est celle de financement de projets de recherche appliqués et innovants, portant sur le développement de produits ou services ayant vocation à être mis sur le marché à court et moyen terme. Les subventions versées le sont à la fois par les autorités centrales (via un fonds unique interministériel), mais aussi des agences publiques spécialisées (l'Agence nationale de la recherche; l'Agence de l'innovation industrielle; OSEO – l'agence de soutien de l'innovation et de la croissance des PME), ainsi que la Caisse des dépôts et consignations. Les entreprises participantes peuvent également bénéficier d'exonérations fiscales sur des postes de chercheurs et obtenir des financements complémentaires de la part des collectivités territoriales.

La réussite de la politique de pôles de compétitivité est conditionnée par plusieurs éléments (OCDE, 2008a). Les efforts déployés doivent être davantage concentrés. Au moment du lancement de ce programme, il était prévu de nommer 15 pôles seulement, mais la volonté d'irriguer le territoire l'a emporté sur celles de privilégier quelques gros pôles, de sorte que 67 avaient été retenus en 2005 et leur nombre s'élève à 71 actuellement. Dit autrement, au lieu d'un ciblage exclusif sur l'innovation technologique dans les secteurs de pointe, la politique des pôles contient également une composante d'aménagement du territoire. Le risque de dilution de fonds est cependant limité au regard de l'évaluation menée en mai 2008, les pôles mondiaux ou à vocation mondiale utilisant environ les 4/5<sup>e</sup> des crédits et 10 pôles sur 71 concentrant environ 55 % des projets cumulés depuis le lancement du dispositif (Boston consulting group, 2008). Ceci renvoie néanmoins à une certaine tension entre la recherche de l'efficacité au travers d'une concentration des moyens d'une part, et la volonté de favoriser le développement régional via un nombre élevé de pôles d'autre part.

Une grande implication des PME et une bonne prise en compte de leurs besoins dans le domaine de la R-D, notamment dans les pôles *high tech*, sont également souhaitables. En effet, face à de grandes entreprises les PME peuvent être dissuadées de présenter leurs propres projets de taille plus modeste. A première vue, la proportion des PME dans les pôles est importante et s'élève à 85 %. Cependant, les pôles restent principalement organisés autour de grands groupes. En effet, près d'un établissement sur deux est une filiale d'un groupe, et les projets de R-D sont principalement le fait de grandes entreprises. Sur cette base, il se pourrait que les pôles de compétitivité regroupent essentiellement des entreprises qui ont le moins besoin de dispositifs de soutien à la R-D (Conseil économique et social, 2008b). Cette crainte doit cependant être relativisée, 60 % des projets impliquant déjà une PME indépendante. Surtout, l'objectif premier de la politique des pôles est précisément de développer les partenariats et la synergie entre les différents acteurs de l'innovation. Une évaluation et un suivi approfondis de la part des autorités sont nécessaires afin de ne pas transformer ce système en soutien direct à la R-D des entreprises (pour lequel le dispositif du crédit d'impôt recherche existe déjà). De plus, bien que les aides versées bénéficient aux entreprises de toute taille collaborant avec un ou plusieurs laboratoires de recherche, l'expérience internationale montre qu'il est important que les PME indépendantes bénéficient d'une plus large dissémination de l'information quant aux possibles opportunités et soient bien représentées dans les structures de gouvernance (OCDE, 2007f). Cependant, plus d'une PME sur dix déposant un brevet au niveau national était intégrée à un pôle de compétitivité (Abitbol et al., 2009).

Il est important que les institutions publiques de recherche fassent mieux connaître les résultats de leurs travaux et les techniques développées au moyen de politiques de communication et de diffusion efficaces. La création du label « Institut Carnot » délivré à 33 des instituts publics travaillant avec le secteur privé constitue un pas dans la bonne direction<sup>8</sup>. De même, la création avec l'aide financière de l'État de 13 Réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) – rassemblant des unités de recherche proches géographiquement, disposant d'une masse critique de chercheurs de très haut niveau et ayant un objectif scientifique commun – a permis, dans certains cas, le développement de thématiques qui se recouvrent avec celles des pôles de compétitivité. Enfin, la formation de dix Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) – structures de regroupement des universités et des établissements de recherche et rassemblant dans sept cas sur dix universités et grandes écoles – devrait améliorer les perspectives de rapprochement entre

le secteur académique et le secteur privé et, plus généralement, favoriser les retombées empiriques de la recherche. Cependant, il a été souligné que des difficultés de positionnement et de division des tâches pouvaient exister entre les RTRA et les PRES, notamment dans une perspective de coopération avec les pôles de compétitivité (Lefebvre et Pallez, 2008). À défaut d'une clarification des rôles respectifs, mais qui techniquement risque d'être difficile, ceci plaiderait en faveur d'une fusion entre les RTRA et les PRES opérant sur un même territoire.

Il est nécessaire que l'accès aux fonds et le cadre institutionnel des pôles soient simplifiés et les délais de procédure réduits. En effet, les structures administratives doivent être allégées, rendues plus souples et mieux coordonnées afin de préserver un environnement propice à l'innovation. De même, il est important que l'accès aux différentes sources de fonds soit rendu plus aisé. En outre, les délais entre la présentation des projets et la perception des financements doit être réduit le plus possible, le risque étant que des retards de mise des produits sur le marché affectent négativement les avantages compétitifs des entreprises. Enfin, un meilleur ancrage des pôles à l'international, par exemple en permettant une plus large participation de partenaires étrangers à des projets, devrait favoriser à la fois de nouvelles perspectives de coopération, ainsi qu'une plus grande réactivité aux évolutions de marché.

Au-delà des modalités pouvant contribuer à améliorer le fonctionnement des pôles de compétitivité, l'adoption de telles politiques comporte plusieurs risques dont il convient de tenir compte (OCDE, 2007a). Les acteurs du secteur public sont moins bien dotés que le secteur privé pour choisir et faire émerger des secteurs « gagnants » dans des situations de marchés hautement concurrentiels et en rapide évolution. Ceci est particulièrement vrai pour des secteurs en constante mutation technologique dans un contexte de mondialisation accrue, ce qui nécessite une approche flexible, permettant une évolution de la spécialisation des clusters au-delà des domaines initialement définis. Ainsi, le dispositif existant, fondé sur l'initiative des entreprises, mais aussi d'éléments de recherche plus fondamentale, vise à pallier ce risque. Par ailleurs, il existe un risque de capture des autorités administratives par des entreprises pivots lorsque celles-ci deviennent l'objet central de l'action publique. Enfin, une trop grande spécialisation des régions peut accroître leur vulnérabilité à des chocs sectoriels spécifiques, plus probables dans un contexte mondialisé. Ceci serait d'autant plus problématique si la mobilité intersectorielle de la main d'œuvre est faible.

La concentration géographique des activités sous la forme de clusters engendre des économies d'échelle localisées, réduit les coûts de transaction et affecte positivement la productivité des entreprises<sup>9</sup>. Ces effets sont néanmoins non linéaires et suivent la forme d'un « U » inversé en raison d'effets de congestion apparaissant à partir d'un certain seuil. Duranton *et al.* (2008) et Martin *et al.* (2008) soulignent que les entreprises peuvent internaliser d'elles-mêmes en grand partie les bénéfices induits par les effets d'agglomération dans leur choix de localisation, préalablement à l'intervention publique. Leurs estimations suggèrent que la mise en place à la fin des années 1990 des Systèmes productifs locaux (SPL) n'a eu que peu d'effets sur la productivité des entreprises concernées, car pour augmenter celle-ci de 5 %, il serait nécessaire de doubler le niveau de spécialisation dans une activité et une zone données. Ces travaux mettent ainsi en évidence que les politiques publiques doivent également chercher à réduire les obstacles empêchant une formation « naturelle » de clusters de taille optimale. Ceux-ci seraient liés, entre autres, aux freins à la mobilité de la main d'œuvre (tels que les coûts de transaction

élevées sur le marché immobilier, les réglementations locales affectant négativement l'offre immobilière, la hausse des coûts du foncier) et à des phénomènes de congestion des réseaux de transport. Par exemple, des externalités négatives en termes de congestion et de hausse des prix immobiliers ont été observées dans le cas du pôle d'activité grenoblois (OCDE, 2007f), ce qui souligne la nécessité de mesures d'accompagnement s'attaquant à ce type d'enjeux.

Toutefois, les résultats de ces travaux quant à l'efficacité de l'action publique sur les gains de productivité des *clusters* ne peuvent pas être généralisés, dans la mesure où des différences doivent être relevées entre la politique plus ancienne des SPL et celle plus récente des pôles de compétitivité. Alors que les montants alloués aux SPL étaient modestes, les pôles bénéficient de financements beaucoup plus substantiels. Dès lors, même si le risque des effets d'aubaine potentiels serait plus important, un effet de levier plus prononcé de l'intervention publique pourrait également se produire. En effet, à la différence de la politique des pôles de compétitivité, la coopération des SPL avec les centres de recherche et de formation ne constitue pas une condition préalable au financement. Dès lors, l'accent mis dans le cas des pôles sur le lien entre les entreprises, les centres de recherche-développement et les sites universitaires pourrait conduire à des retombées favorables et bénéfiques économiques plus importants. Ces derniers pourraient résulter d'une meilleure correspondance entre les compétences des étudiants et les besoins des entreprises, ou d'une meilleure transmission des innovations technologiques issues des activités de recherche.

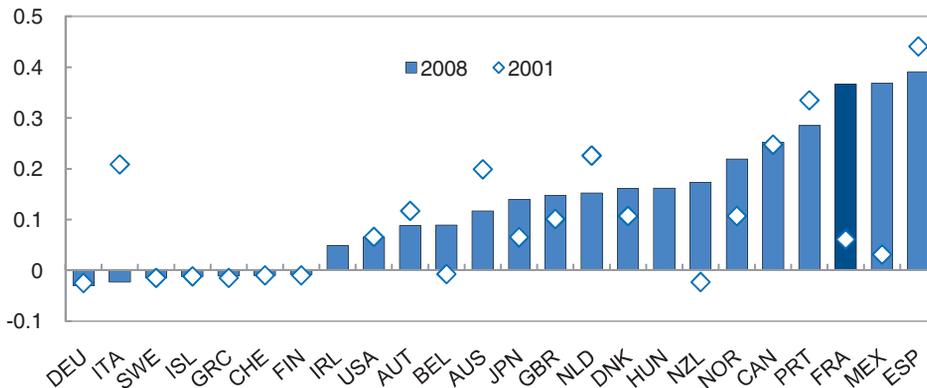
Au total, pour être efficace dans la promotion de l'innovation et la minimisation des risques induits, la politique de soutien aux *clusters* doit être active et évolutive. *Premièrement*, il convient de s'assurer d'une participation la plus large possible du secteur privé aux différentes phases de la mise en place d'un programme de *cluster* (conception, sélection des activités ciblées et mise en œuvre). Ensuite, l'octroi de financements à venir doit être subordonné aux résultats d'évaluations régulières et, plus précisément, à la réalisation d'objectifs prédéterminés et basés sur des indicateurs de performance. Un manquement à ces derniers devrait être suivi d'un arrêt des financements publics. Il convient de noter que, d'après un rapport d'évaluation remis au gouvernement en juin 2008, 13 parmi les 71 pôles n'avaient pas intégralement rempli leurs objectifs (Boston consulting group, 2008). Il s'en est suivi aucune sanction immédiate, les pôles concernés ayant reçu un an de plus pour faire leur preuve. Cependant, les autorités françaises envisagent également l'introduction de « contrats de performance » triennaux pour tous les pôles, ce qui est une évolution allant dans le bon sens. Enfin, l'expérience internationale montre que les programmes de soutien aux *clusters* sont non seulement souvent conditionnés par la réalisation d'un certains nombres d'objectifs, mais aussi qu'ils peuvent être amendés dans le temps, voire éventuellement arrêtés (OCDE, 2007a). Une fois lancée la collaboration entre les différents acteurs donnant lieu à un processus auto entretenu des dynamiques technologiques et d'augmentation des dépenses de R-D des entreprises, il convient de ne pas perpétuer les aides publiques. Toute situation où les entreprises considèrent comme acquise l'intervention de l'État est à la fois inefficace et coûteuse, notamment en raison des risques de capture des autorités par les bénéficiaires d'un tel soutien financier. Pour tirer une efficacité maximale de leur action présente, les autorités devraient rendre les subventions temporaires en fixant et indiquant à l'avance une date butoir pour leur versement. Une implication croissante de financements privés – banques, capital-risque – pouvant à terme se substituer aux financements publics apparaît donc souhaitable.

### Établir des incitations fiscales appropriées pour la promotion de la R-D

Un autre volet de la réorganisation des politiques de recherche et d'appui à l'innovation porte sur la réforme du crédit d'impôt recherche (CIR). Ce dispositif fiscal horizontal de soutien à la R-D (sans restriction de taille ou de secteur) permet aux entreprises qui effectuent des dépenses de recherche et de développement de bénéficier d'une réduction de l'impôt sur les sociétés (IS) ou d'un remboursement. Il a connu plusieurs modifications au cours du temps. De 1983 à 2003, la base de calcul du crédit d'impôt était limitée à l'accroissement des dépenses de R-D, soit 50 % de la hausse d'une année par rapport à la moyenne des deux années précédentes, et il y avait un plafonnement du crédit d'impôt annuel par entreprise. Cependant, à partir de 2004 la portée du dispositif a été élargie. En effet, une partie croissante de cet avantage fiscal a été assise sur le volume des dépenses engagées (et non plus seulement leur variation), et s'est accompagnée d'un relèvement à la fois du plafond annuel par entreprise et du taux du crédit d'impôt portant sur le niveau des montants investis. En s'inscrivant dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, une nouvelle modification majeure du dispositif a eu lieu en janvier 2008, avec pour objectif affiché de stimuler les dépenses de R-D des entreprises présentes, et relever l'attractivité internationale du territoire français dans ce domaine. En effet, le taux de subvention pour un dollar de dépenses de R-D a presque doublé entre 2006 et 2008, passant de 19 % à 37 %, faisant de la France l'un des pays les plus attractifs en termes d'aide à la R-D (graphique 3.9). L'amendement a consisté en la suppression complète de la partie calculée sur les dépenses additionnelles, une augmentation significative du taux du crédit d'impôt appliqué sur le volume des dépenses et une suppression du plafond d'aide. Le taux a été rehaussé à 30 % des dépenses de R-D jusqu'à EUR 100 millions et s'élève à 5 % pour tout montant investi au delà. Par ailleurs, le taux de la première tranche a été majoré à 50 % pour les entreprises bénéficiant du crédit d'impôt la première année de leur entrée dans le dispositif et à 40 % la deuxième année.

Les modifications du crédit d'impôt recherche, notamment en raison du passage progressif d'une base incrémentale à une base en niveau, se sont accompagnés d'une

Graphique 3.9. **Traitement fiscal de la R-D dans les pays de l'OCDE<sup>1</sup>**  
Avantage fiscal pour 1 dollar de dépense de R-D



1. Les avantages fiscaux sont calculés comme étant égaux à 1 moins l'indice B. Cet indice se définit comme la valeur actuelle du revenu avant impôt nécessaire pour financer le coût initial de l'investissement en R-D et acquitter l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Les valeurs positives désignent une subvention; les valeurs négatives indiquent une charge fiscale, lorsque les dépenses ne peuvent pas être déduites la même année.

Source : OCDE, Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE (2004 et 2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/604077508358>

hausse significative de la créance annuelle totale liée à ce dispositif. Alors que celle-ci était comprise entre EUR 0.4 et 0.5 milliard jusqu'en 2003, elle a atteint presque EUR 1 milliard au titre de l'année 2005, 1.6 milliard pour 2006, pour s'élever à EUR 3.9 milliards en 2008<sup>10</sup>. Le nouveau dispositif devrait permettre d'accroître le montant de CIR à la fois pour les grandes entreprises et pour les PME. Il devrait néanmoins bénéficier proportionnellement davantage aux grandes entreprises intensives en R-D (Chertok et al., 2008). De façon générale, comme on peut s'y attendre, les entreprises qui exécutent déjà un grand volume de R-D tendent à préférer une approche en niveau (OCDE, 2003). Plus fondamentalement, le fait de considérer toutes dépenses de R-D au lieu des seules dépenses additionnelles engendre le désavantage de subventionner des investissements qu'une entreprise aurait réalisés même en l'absence de toute aide. Ceci implique qu'une partie de la dépense encourue par le gouvernement n'a pas d'impact sur les incitations des entreprises pour effectuer davantage de R-D et, par conséquent, provoque un effet d'aubaine important.

Les crédits d'impôt basés sur les dépenses additionnelles sont généralement plus complexes à élaborer et certaines méthodes utilisées pour définir les périodes de base (comme la base moyenne glissante sur deux ans utilisée auparavant par la France) peuvent distordre les incitations dans les activités de R-D (Bloom et al., 2001). Cependant, dans la mesure où la période de référence puisse être bien définie, les dispositifs incrimés peuvent se révéler plus efficaces pour favoriser la recherche à la marge tout en minimisant les incitations perverses et garantir une utilisation efficiente des ressources publiques (OCDE, 2003). En particulier, tel est le cas de systèmes de base fixe ou bien lorsque les investissements additionnels éligibles sont établis en référence à des dépenses de R-D maximales absolues d'une entreprise (Bloom et al., 2001). Au total, au vu du coût budgétaire élevé du dispositif actuellement en vigueur, il conviendrait que les autorités effectuent des évaluations régulières de son efficacité de manière à l'ajuster au mieux s'agissant de sa configuration et de sa portée.

Comme le montre la comparaison des graphiques 3.8 et 3.9, même si l'Espagne et le Portugal ont instauré des mécanismes également très avantageux pour promouvoir la R-D, l'investissement privé correspondant n'a été que très modeste. Inversement, l'effort de R-D a été très prononcé en Finlande et en Suède alors que ces pays n'ont pas mis en place d'incitations fiscales spécifiques en sa faveur. Il est par conséquent important de veiller à ce que la hausse des dépenses du CIR ait pour contrepartie un renforcement tangible de l'innovation et de la compétitivité des entreprises. Le risque d'effet d'aubaine est accru dans la mesure où une augmentation significative de l'intensité en R-D sera probablement difficile sans un changement dans la structure industrielle. Dès lors, des comportements opportunistes peuvent apparaître, tels que le classement à tort des dépenses ordinaires dans les dépenses de recherche-développement ou le détournement du bénéfice de cette mesure en hausses de salaires du personnel scientifique sans lien avec l'accroissement du volume et de la productivité de la recherche. Les résultats des études empiriques portant sur l'évaluation de l'impact des mesures fiscales transversales de type crédit d'impôt recherche sont contrastés et difficilement comparables du fait des différences de données et de méthodologie employées (Mohnen, 1999; Hall et Van Reenen, 2000). Les études empiriques de l'OCDE montrent que les mesures fiscales transversales de type crédit d'impôt recherche ont un impact faible sur le niveau des dépenses en R-D et la productivité globale des facteurs du secteur privé, même si cet effet est plus important que dans le cas des aides directes et qu'il apparaît plus prononcé pour les industries intensives en R-D (Jaumotte et Pain, 2005a et 2005b; Johansson et al., 2008). D'autres travaux trouvent des

effets plus importants, EUR 1 de crédit d'impôt recherche entraînant une hausse des dépenses privées entre EUR 2 et EUR 3.6 (Klassen, Pittman, Reed, 2004; Hall, 1993 et, sur données françaises, Mairesse et Mulkay, 2004). Les estimations de la Direction générale du Trésor et de la politique économique de l'impact à long terme de la réforme du CIR reposent sur une hypothèse intermédiaire d'un effet d'entraînement de 2 sur la dépense privée de recherche, qui devrait conduire à un surcroît de PIB de près de 0.05 % par an en moyenne sur quinze ans, équivalant à un multiplicateur de 4.5 sur le PIB pour chaque euro dépensé par l'État (Cahu *et al.*, 2009).

Des mesures autres que le CIR ont également cherché à réduire le coût de la R-D et, par là même, susciter des externalités positives pour l'ensemble de l'économie. Le dispositif d'Aide aux projets des jeunes entreprises innovantes (APJEI), introduit en 2004 pour une durée de dix ans, vise à favoriser la croissance et le développement des PME de haute technologie au travers de différentes exonérations fiscales. Il s'applique aux Jeunes entreprises innovantes (JEI) de moins de huit ans d'existence, qui sont indépendantes et très intensives en R-D (dont les dépenses doivent représenter au moins 15 % des charges éligibles).

Pour favoriser la diffusion des connaissances scientifiques et la valorisation des travaux de recherche de l'enseignement supérieur, la loi de finances de 2008 a étendu le bénéfice du statut des JEI à des Jeunes entreprises universitaires (JEU), dirigées ou détenues par des étudiants ou des enseignants-chercheurs. D'autres mesures peuvent également être envisagées. La création de bureaux de transfert de technologie et d'offices de concessions de licences technologiques au sein des structures universitaires favoriserait les effets de *spillovers* de la recherche. Elle s'inscrirait dans la lignée des préconisations récentes de l'OCDE et des autres organisations internationales considérant comme stratégique le transfert de connaissance des organismes de recherche publics (OCDE, 2007b; Commission européenne, 2008). Elle représenterait également une extension de la politique des « incubateurs d'entreprises » liés à la recherche publique menée depuis 1999. En effet, bien que la France soit le premier pays du G7 pour la part des établissements d'enseignement supérieur dans le nombre total de brevets déposés par des inventeurs résidant dans le pays, peu de ces brevets sont effectivement commercialisés (OCDE, 2008a). Simultanément, la France est le pays du G7 comptant la proportion la plus élevée d'inventions détenues par des entreprises nationales, mais créées dans d'autres pays. De façon générale, la commercialisation des inventions par les universités ou des prises de participations dans des entreprises privées en échange de licences d'exploitation de brevets contribuerait à la stimulation d'une culture entrepreneuriale et à un renforcement de ressources de l'enseignement supérieur comme l'illustre l'exemple du Royaume-Uni (Cercle d'outre-Manche, 2008). Elle permettrait également de remédier à l'insuffisante implication du secteur productif privé dans la recherche publique. La proportion de la R-D du secteur de l'enseignement supérieur financée par les entreprises en France est l'une des plus faibles parmi les pays de l'OCDE. Elle a été inférieure à 2 % en 2006, contre 6 % en moyenne dans l'OCDE et 14 % pour l'Allemagne (OCDE, 2008b).

### **Poursuivre la réforme des universités et de la recherche publique**

Plusieurs réformes significatives ont été engagées récemment en vue de redynamiser la recherche publique fondamentale et appliquée en France. Pour cela, les autorités ont agi à la fois sur le levier financier, mais aussi lancé un vaste chantier de réforme de la gouvernance de la recherche. L'année 2006 a vu la création d'organismes d'orientation

stratégique (le Haut conseil pour la science et la technologie, HCST) et d'évaluation (l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, AERES). Pour ce dernier, les premières campagnes d'évaluation des unités de recherche ont eu lieu en 2007-08, et le fait de rendre public les notes accordées (A+, A, B ou C) et les rapports d'évaluation correspondants a représenté une marque précieuse en matière de transparence et d'information. À compter de 2009, 20 % des dotations des unités de recherche est désormais fonction de l'évaluation opérée par l'AERES et il est important que ce lien entre financement et performance soit progressivement resserré. Il serait souhaitable que la même approche soit adoptée et étendue pour les établissements et formations universitaires. En outre, la création en janvier 2007 de l'Agence nationale de la recherche (ANR) a ouvert une autre voie de financement de projets recherche sur fonds publics. Son rôle dans le financement de la R-D publique reste encore minoritaire, mais mériterait à être davantage développé, afin d'assurer un meilleur équilibre dans l'allocation des ressources par rapport à une situation où le financement est essentiellement orienté sur une base institutionnelle. L'objectif de l'Agence est d'accroître le nombre de projets de recherche, venant de la communauté scientifique ou en réponse à des appels d'offre, financés après mise en concurrence et évaluation par les pairs. Il est également important que la sélection des projets soit la plus transparente possible et implique davantage d'experts étrangers (OCDE, 2008a). Une plus grande attribution des crédits soumis à de tels critères contribuerait à solidifier la gouvernance des établissements publics de recherche et favoriserait les conditions d'une allocation améliorée des ressources.

La loi liberté et responsabilité des Universités (LRU) promulguée en août 2007 a jeté les premiers jalons d'une autonomie des universités françaises, susceptible de bonifier la qualité et l'efficacité de l'enseignement tertiaire. Vingt premières universités sont volontairement passées au nouveau mode de fonctionnement et les autres devront suivre dans un délai maximum de cinq ans. Avec cette nouvelle loi, la gouvernance interne des universités a été revue, notamment en augmentant les pouvoirs du président d'université et en renforçant la position du conseil d'administration dans les structures administratives. Le nombre des membres du conseil a été réduit afin de faciliter le processus décisionnel. Dans le même temps, la proportion de personnalités extérieures a été légèrement accrue, tout en rendant obligatoire la présence d'un chef d'entreprise<sup>11</sup>.

La loi LRU a également permis un transfert de propriété des biens mobiliers et immobiliers aux universités et leur a confié la responsabilité de leur budget, composé d'une dotation globale de l'État et de ressources propres. Un accent a été mis également pour engendrer des ressources nouvelles au moyen de la création de fondations et en encourageant le mécénat en faveur des universités grâce à l'assouplissement ou à l'extension de plusieurs dispositifs fiscaux. Cependant, cette autonomie financière n'est pas complète, comme l'atteste le fait que la fixation des frais d'inscription continue à être encadrée par l'État. De plus, les établissements universitaires n'ont toujours pas la possibilité de pratiquer la sélection à l'entrée, bien qu'il soit prévu de délivrer une meilleure information aux étudiants quant à la qualité des établissements aux travers de la publication de statistiques de réussite aux examens et aux diplômes, de poursuite d'études et d'insertion professionnelle, et la création d'un dispositif d'orientation active. Celui-ci, généralisé dès 2009, rend obligatoire la mise en place d'une procédure de préinscription obligatoire, au cours de laquelle l'Université communique un avis étayé sur le vœu du candidat, l'invitant, le cas échéant, à réorienter sa candidature vers une filière où ses perspectives de réussite seraient plus élevées. Enfin, une première version du projet de

loi prévoyait la sélection des étudiants à l'entrée en master, mais a malheureusement été abandonnée sous la pression des organisations syndicales étudiantes.

Suite aux conclusions des rapports officiels Schwartz (2008) et Hoffmann (2008), un plan important a été proposé en octobre 2008 pour revaloriser l'attractivité des carrières scientifiques<sup>12</sup>. Ceci est un enjeu important au vu du phénomène croissant de la fuite des cerveaux subi par la France, notamment vers les États-Unis (Tritah, 2008). Même si sa mise en application rencontre des difficultés, ce plan va dans la bonne direction en stipulant, en contrepartie, un renforcement des exigences en matière de performance des enseignants-chercheurs. En outre, une réforme du Centre national de recherche scientifique (CNRS) a été engagée avec l'adoption d'un plan « Horizon 2020 » en juillet 2008. Elle vise à scinder le Centre en six instituts (mathématiques, physique, chimie, sciences de l'ingénieur, sciences humaines et sociales, écologie et biodiversité), qui pourront se voir confier par l'État des missions de coordination nationale dans leur domaine de spécialisation. L'objectif est d'aboutir à une plus grande ouverture du CNRS, en particulier en développant davantage les coopérations dans des domaines de recherche partagés avec les universités et les autres organismes de recherche nationaux. Enfin, en février 2008, le gouvernement a lancé « une opération campus » visant à rénover et moderniser l'immobilier de dix campus existants, financée grâce à la cession de 3 % du capital d'EDF pour un montant de EUR 5 milliards. Cette politique immobilière devrait également contribuer à promouvoir l'attractivité des universités envers les étudiants, les enseignants, et les chercheurs français et étrangers. Au total, il est important que l'effort d'accroissement de l'autonomie des universités soit poursuivi, en particulier dans les domaines d'autonomie budgétaire, de recrutement et de rémunération du personnel. À cet égard, l'attribution aux universités de la liberté de sélection à l'entrée et de fixation des frais d'inscription seraient susceptibles d'y contribuer et devraient s'accompagner d'une extension du système de prêt aux étudiants récemment mis en place (voir chapitre 2).

### Favoriser la croissance des entreprises

La probabilité d'exporter d'une entreprise croît avec sa taille mesurée par l'effectif (Ceci et Valersteinas, 2006). Presque 70 % des entreprises françaises de plus de 250 salariés réalisent des ventes à l'étranger, contre un peu plus de 20 % des PME comptant de 10 à 249 salariés, et seulement 2 % des très petites entreprises. En l'absence d'un nombre suffisant de PME dans le secteur manufacturier, notamment en comparaison à l'Allemagne, le secteur exportateur français est très concentré : les grandes entreprises de plus de 250 salariés effectuent la majorité des échanges (55 %), mais comptent pour à peine 3 % des opérateurs du commerce extérieur. À l'autre extrémité, les très petites entreprises de moins de 20 salariés comptent pour 70 % des opérateurs existants, mais pèsent pour à peine 20 % du total des ventes à l'étranger. L'un des enjeux importants pour stimuler la compétitivité est donc la création de conditions favorisant la croissance des petites et moyennes entreprises et le développement de leur taille. À cet égard, certaines réformes récentes sont allées dans le bon sens, notamment à allégeant quelque peu la fiscalité, en améliorant le financement des entreprises et en atténuant le poids de certaines réglementations. Toutefois, des progrès plus substantiels dans plusieurs de ces domaines sont toujours nécessaires.

### **Réduire la fiscalité et restructurer les dispositifs ciblés de soutien aux entreprises**

La compétitivité des entreprises à l'exportation et leurs perspectives de croissance dépendent, entre autres, de la fiscalité. Des mesures ont été prises récemment pour en

réduire quelque peu le poids. Ainsi, il a été décidé de supprimer l'impôt forfaitaire annuel (IFA) d'ici 2011 – charge fiscale visant à garantir un paiement minimum de l'impôt sur les sociétés – ce qui représentera un coût budgétaire annuel de EUR 1.2 milliard.

En février 2009, les autorités ont également annoncé la suppression en 2010 de la taxe professionnelle, au moins de la partie assise sur les investissements productifs<sup>13</sup>. Il s'agit d'une décision très importante pour renforcer la compétitivité des entreprises. La taxe professionnelle est un impôt sans équivalent en Europe et les pays occidentaux, qui pénalise l'attractivité et la croissance de l'économie française tout en suscitant des risques de délocalisation des activités productives à l'étranger. Selon une enquête récente de l'INSEE, elle est considérée comme un réel handicap par plus de 85 % des industriels (Bardaji and Scherrer, 2008). Cet impôt est très complexe, caractérisé par de nombreux dégrèvements et dont l'assiette effective est très éloignée de l'assiette théorique (OCDE, 2007c). De fait, sa base fiscale effective est assise sur la valeur ajoutée, la valeur des immobilisations et la valeur brute des équipements et des biens mobiliers (matériel et outillage industriel, matériel de transport, matériel de bureau et mobilier). Par conséquent, la taxe professionnelle porte sur l'ensemble des facteurs de production mais pèse plus fortement sur les entreprises des secteurs les plus capitalistiques, c'est-à-dire l'industrie, l'énergie et le transport, qui représentent un tiers de la valeur ajoutée nationale, mais supportent deux tiers de sa charge. Même si la charge globale de cet impôt a été réduite quelque peu ces dernières années, en particulier avec la mise en place du dégrèvement pour investissements nouveaux, elle reste très élevée, s'établissant à EUR 25 milliards en 2008. Cette somme constitue aux alentours de 15 % des recettes des collectivités territoriales (régions, départements et communes). Par conséquent, la problématique de la restructuration de la taxe professionnelle renvoie à la question plus générale de la réforme de la fiscalité locale et du financement des collectivités territoriales (OCDE, 2007c), dans un contexte où les autorités s'apprêtent à mener une réorganisation plus profonde de leurs structures. À cette occasion, l'attribution d'un poids plus important à la taxe foncière couplée à une remise à plat du système des aides aux entreprises versées par les collectivités pourraient représenter des sources de financement possibles (voir ci-dessous).

En France, les bénéficiaires des entreprises sont soumis à un système d'imposition progressif. Le taux normal de l'impôt sur les sociétés est de 33.33 % mais, depuis 2001, certaines entreprises bénéficient d'un taux réduit à 15 % sur une fraction de leur bénéfice fiscal (plafonné à EUR 38 120). Pour y être éligible, une société doit vérifier un critère de taille (chiffre d'affaires hors taxes inférieur à EUR 7.63 millions) et d'indépendance vis-à-vis des grands groupes pour éviter un découpage artificiel des entreprises dans le but de bénéficier du taux préférentiel<sup>14</sup>. De façon générale, l'allègement de la charge fiscale grâce au taux réduit d'impôt sur les sociétés permet d'abaisser le coût du financement par fonds propres et, de ce fait, facilite l'accès au crédit bancaire aux entreprises de taille modeste. Néanmoins, son champ d'application apparaît trop limité pour permettre l'émergence de sociétés susceptibles d'atteindre une taille critique pour exporter. Bien que parmi les entreprises assujetties à l'IS une sur deux profite effectivement de cette mesure, ce sont surtout les très petites entreprises (TPE), plus que les petites et moyennes entreprises (PME), qui en sont les principaux bénéficiaires : 80 % n'ont pas plus de 10 salariés et seules 1 % emploient plus de 50 personnes (Raspiller, 2007)<sup>15</sup>. De plus, ce sont surtout les secteurs très peu ou pas du tout exportateurs et caractérisés par une faible productivité – construction, commerce, immobilier, services aux personnes – qui bénéficient de cet avantage fiscal, contrairement aux secteurs industriels. Plus généralement, alors que de

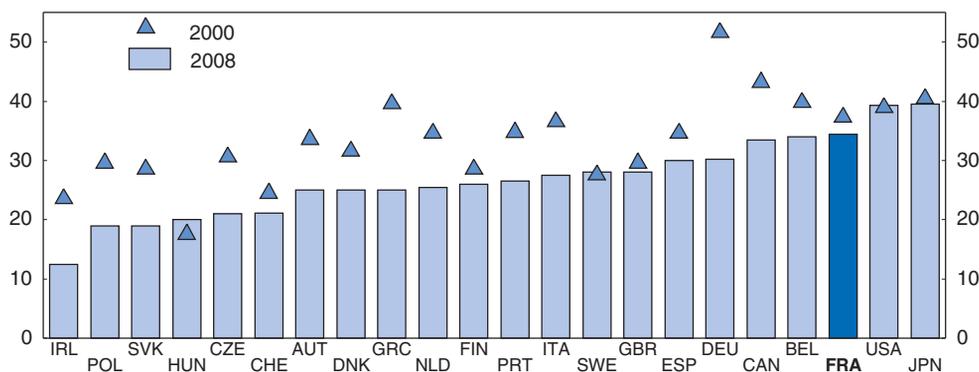
nombreuses distorsions fiscales peuvent entraver la création et le développement des PME dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2009), des taux réduits d'impôt sur les sociétés pour les petites entreprises ne semblent pas favoriser la croissance (Johansson et al., 2008).

Avec la création en 2007 du statut de « PME de croissance », les autorités ont cherché à favoriser à l'aide d'allègements fiscaux les « gazelles » – les entreprises de taille intermédiaire et à fort potentiel de croissance. Ce statut s'applique aux sociétés qui emploient entre 20 et 250 salariés, dont les dépenses de personnel ont augmenté d'au moins 15 % au titre de chacun des deux exercices précédents et qui répondent aux critères européens de la PME<sup>16</sup>. Toutefois, bien que ce programme représente une avancée pour combler le déficit d'entreprises de taille moyenne dont pâtit la France, il accompagne les entreprises ayant au préalable connu une croissance rapide sur deux ans (environ 4 000), plus qu'il ne crée les conditions initiales d'une telle croissance. À cet égard, une baisse généralisée des diverses charges sociales et fiscales (au premier rang desquelles la taxe professionnelle, mais aussi les cotisations sociales et la taxe sur le chiffre d'affaires) permettrait de redynamiser l'ensemble du tissu industriel, en particulier les entreprises de taille moyenne connaissant une croissance insuffisante. Le montant des charges sociales est perçu comme étant le principal handicap de « l'entreprise France » par les professionnels de l'export (Comité national des conseillers du commerce extérieur de la France, 2008).

Sachant que les grandes entreprises en France sont soumises à une majoration d'impôt de 3.3 %, le taux légal maximum ajusté de l'impôt sur sociétés s'est élevé à 34.43 % en 2008<sup>17</sup>. Ce taux a été, après Malte, le taux plus élevé de tous les pays de l'Union européenne et comptait ainsi parmi les taux les plus forts des pays de l'OCDE (graphique 3.10). Alors qu'il est resté relativement inchangé, des écarts importants sont récemment apparus ou se sont agrandis par rapport aux taux d'imposition statutaires pratiqués par les principaux partenaires commerciaux de la France.

Graphique 3.10. **Taux statutaire de l'impôt sur les sociétés en comparaison internationale**

Taux combiné, pourcentage<sup>1</sup>



1. Taux statutaire central et sous-central combiné de l'impôt sur les sociétés.

Source : OCDE, Tax database.

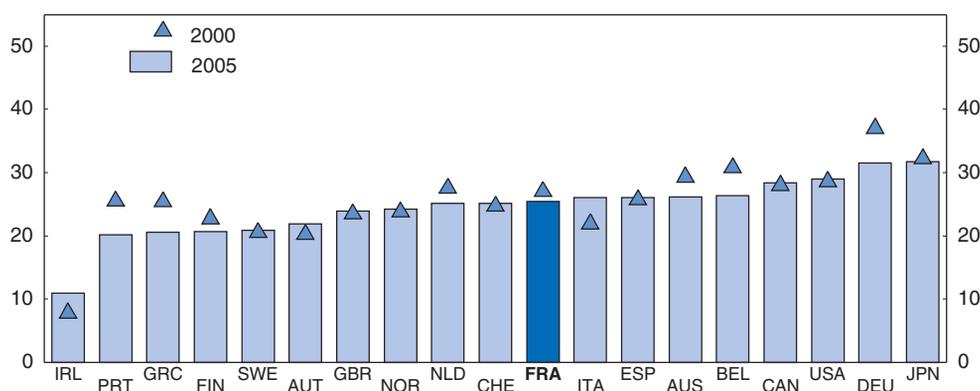
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/604085008577>

Il n'en demeure pas moins que le taux élevé de l'impôt sur les sociétés en France ne traduit pas le poids effectif de la fiscalité (OCDE, 2008a). La France possède des dispositions avantageuses en matière d'abattements pour les amortissements des investissements, ce

qui rend les taux d'imposition effectifs moyens (graphique 3.11) et marginaux (qui s'établissaient respectivement à 25 % et 20 % en 2005), comparables à la moyenne non pondérée des pays industrialisés de l'OCDE (OCDE, 2007d). Cependant, en tenant compte de l'ensemble des mesures affectant l'assiette imposable (et non seulement des abattements pour les amortissements), il apparaît que la base fiscale implicite était en 2006 l'une des plus étroites parmi les principaux pays développés (FMI, 2008b)<sup>18</sup>. L'accroissement récent de la générosité du crédit d'impôt recherche a sans doute accentué cette caractéristique (voir ci-dessus).

### Graphique 3.11. Taux effectif moyen de l'impôt sur les sociétés en comparaison internationale

Cas de base, en pourcentage



Source : Institute of Fiscal Studies.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/604217304770>

Les autorités devraient simplifier le système d'imposition des bénéficiaires des sociétés en procédant à une baisse du taux statutaire en contrepartie de l'élargissement de l'assiette. Les règles avantageuses d'amortissement pourraient être revues pour rendre celui-ci plus proche du concept économique, de même qu'il serait possible de réduire la générosité des dispositions en matière de déduction des provisions (par exemple les provisions pour risques et dépenses) et des pertes (OCDE, 2008a). En outre, le principe de la territorialité (s'agissant, par exemple, de la déduction des intérêts versés ou des créances douteuses sur les investissements étrangers) pourrait également être appliqué de façon plus stricte. Une telle réforme neutre *ex ante* sur les recettes aurait l'avantage non seulement de réduire les distorsions qu'engendrent inévitablement les diverses exemptions (par exemple liées au fait que certaines entreprises puissent être mieux informées que d'autres sur les différents avantages fiscaux existants), mais aussi d'alléger les charges administratives ainsi que d'améliorer l'attractivité du territoire français. S'agissant du dernier point, les études récentes montrent en effet que la concurrence fiscale entre les pays pour préserver ou attirer le capital porte davantage sur les taux statutaires de l'IS que sur l'étendue de la base imposable (Devereux et al., 2008). Enfin, une hausse des recettes fiscales pourrait également apparaître *ex post*. Alors que les travaux de Clausing (2007) viennent corroborer l'existence sur longue période d'une courbe de Laffer pour 36 pays de l'OCDE et de l'Union européenne, Brill et Hassett (2007) trouvent que le taux de l'impôt maximisant les recettes dans les pays les plus affluents de l'OCDE a

diminué d'environ 34 % dans la seconde moitié des années 1980 à 26 % dans la première moitié des années 2000. Cette augmentation pourrait néanmoins en partie s'expliquer par une plus grande incitation à une constitution en société, conduisant à de plus faibles recettes agrégées collectées au titre de l'impôt sur le revenu (De Mooij et Nicodème, 2008).

Un levier puissant de financement d'une baisse du poids général de la fiscalité pesant sur l'ensemble de l'appareil productif pourrait provenir d'une réforme de grande ampleur des dispositifs ciblés de soutien aux entreprises, pour lesquelles le nombre de principaux bénéficiaires peut, selon les cas, être réduit. Deux rapports récents émanant des autorités publiques fournissent une appréciation particulièrement critique des dispositifs actuels (Cour des Comptes, 2007 ; Audit de Modernisation, 2007) : les montants concernés sont très importants, y compris pour les mesures ciblées sur les PME et des secteurs spécifiques (EUR 26 milliards). Il existe au moins 6 000 dispositifs et, de l'avis même des auteurs des rapports, de nombreux reposent sur des mécanismes voisins ou aux objectifs quasiment identiques (par exemple, il existe pas moins de 120 dispositifs différents d'aides à la création des entreprises), sans que les contradictions entre les différentes mesures ne soient forcément évitées<sup>19</sup>. En outre, certaines pratiques peuvent, de fait, apparaître comme étant peu respectueuses des règles nationales et/ou en matière de concurrence au regard du droit européen. Par exemple, la France a récemment été condamnée par les instances de l'Union européenne pour manquement à ses obligations de rembourser les aides accordées pour la reprise des entreprises en difficulté, et qui ont été distribuées entre 1989 et 2004 (Junghans, 2008). De plus, même si des évaluations d'impact existent dans certains cas, des indicateurs quantifiables et mesurables de performance sont rares ou mal utilisés, et ne sont pas suivies d'action allant dans le sens d'une meilleure cohérence et d'une plus grande efficacité du système. De fait, la régulation de celui-ci est parfois assurée par les entreprises elles-mêmes qui, en choisissant entre les différents instruments disponibles, peuvent bénéficier d'un pur effet d'aubaine. En effet, abstraction faite des dispositifs de portée nationale (comme l'allègement des charges sur les bas salaires), il est probable que les aides profitent qu'à un nombre relativement restreint d'entreprises. Dans le cas des soutiens des collectivités territoriales, seules 2 % des entreprises nouvellement créées et 1 % de celles déjà installées en ont tiré avantage en 2005. Cependant, le rapport de la Cour des Comptes révèle que, sur la période 2000 à 2005, jusqu'à 40 % des entreprises soutenues dans certaines régions ont profité d'au moins deux dispositifs de soutien. Par conséquent, il existerait des phénomènes de persistance de la recherche d'effets d'aubaine profitant qu'à un nombre limité d'acteurs. Enfin, le coût administratif de gestion des dispositifs gérés par les collectivités territoriales serait très élevé, de l'ordre du quart des montants versés. Au total, l'essentiel des dispositifs ciblés de soutien aux entreprises devrait être réalloué pour financer la baisse des diverses charges qui frappent les entreprises, de sorte à supprimer des phénomènes de rente de situation et améliorer la compétitivité de l'ensemble du secteur productif.

### **Réduire les effets de seuil et améliorer le financement**

Plusieurs mesures ont été adoptées récemment afin de réduire certaines entraves pesant sur le développement des entreprises. La loi de modernisation de l'économie (LME), promulguée en août 2008, a permis des avancées à cet égard, notamment en diminuant l'impact financier du franchissement de certains seuils sociaux, en cherchant à améliorer la trésorerie des entreprises, et en permettant un renforcement de leurs fonds propres.

Pour faciliter la croissance des entreprises, les coûts liés au franchissement d'un des seuils de 10 ou 20 salariés ont été temporairement allégés, mais cette mesure pourrait éventuellement être pérennisée à fin 2010. Plus précisément, la loi prévoit un gel sur trois ans et un lissage sur quatre ans des conséquences financières induites par un tel passage : hausse du taux de cotisation pour la formation professionnelle, contribution au fonds national d'aide au logement et pertes de certains allègements de cotisations sur les bas salaires ou sur les heures supplémentaires. De façon générale, les seuils sociaux ont été conçus avec l'idée de favoriser les PME par rapport aux plus grosses entreprises, mais en évitant la concentration de nouvelles dispositions autour d'un même seuil, ce qui explique leur multiplicité (Camdessus, 2004). En effet, les seuils existants sont nombreux (pour 10, 11, 20, 50, 150, 200, 250, 300, 500 et 1 000 salariés), et les obligations associées de plus en plus lourdes et contraignantes au fur et à mesure de leur franchissement. Celles-ci sont non seulement de nature financière, mais ont également des implications en matière d'organisation sociale de l'entreprise : par exemple, nécessité d'organiser l'élection d'un délégué du personnel au-delà de 11 salariés, obligation de mettre en place un comité d'entreprise (CE), un comité d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail (CHSCT) pour 50 salariés et plus, obligations supplémentaires quant aux réunions du CE pour 150 salariés et plus, etc.

Ainsi, plutôt que de favoriser les PME par rapport aux grands groupes (vision statique), il est beaucoup plus probable que les seuils sociaux entravent leur croissance dans une analyse dynamique des processus économiques. Par conséquent, certains employeurs préfèrent ne pas recruter plutôt que de franchir un nouveau seuil, ou bien créer de nouvelles structures à l'approche des paliers plutôt que de faire croître les entreprises existantes (Amiot, 2008). Cet effet est perceptible dans les données. Par exemple, en considérant la démographie des entreprises jusqu'à 80 salariés, un certain effet du seuil apparaît pour 10 salariés, mais il est plus prononcé pour 50 salariés (Camdessus, 2004; Cahuc et al., 2005). En effet, le passage de 49 à 50 salariés conduit à une diminution de 500 entreprises. Ceci n'est pas tout à fait surprenant. Le franchissement du seuil de 50 salariés entraîne actuellement l'application de 34 législations et réglementations supplémentaires dont le coût représente quelque 4 % de la masse salariale (Commission Attali, 2008). Plus généralement, une réforme en profondeur allant dans le sens d'un allègement et simplification substantiels de l'ensemble des seuils sociaux est nécessaire. Ceci contribuerait à combler le déficit d'entreprises de taille moyenne qui fait défaut à la France. Dans un premier temps, il serait très utile de procéder à une harmonisation des différentes fonctions sociales et de représentation syndicale dans les entreprises de moins de 250 salariés. Par exemple, tel que le préconise la Commission Attali, en mettant en place un conseil d'entreprise unique – lieu privilégié de la négociation – exerçant les fonctions à la fois du CE, des délégués du personnel, des délégués syndicaux et du CHSCT.

La LME a instauré une réduction des délais de paiement du secteur privé à 60 jours (à compter de la date d'émission de la facture) au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Les délais moyens en France étaient nettement supérieurs à la moyenne européenne (68 jours contre 57 jours). Ils atteignaient même 120 jours pour la grande distribution. Cependant, cette loi a également autorisé des dérogations temporaires à cette règle, qui peuvent être appliquées d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2012, fixées sur la base d'accords interprofessionnels de branche. Plusieurs branches ont déjà signé de tels accords, ce qui engendre le risque qu'une hétérogénéité dans la réduction des délais de paiement affecte négativement la trésorerie d'autres secteurs interconnectés ne bénéficiant pas eux-mêmes d'exemptions

particulières. De ce point de vue, il aurait été préférable de lisser le passage à des délais de paiement à 60 jours de façon progressive d'ici 2012 et ceci pour l'ensemble des entreprises. Par ailleurs, il n'est pas certain que la réduction des délais de paiement soit bénéfique aux entreprises exportatrices dans la mesure où les clients étrangers ne sont pas soumis à cette règle, alors que simultanément les producteurs français seront dans l'obligation de la respecter vis-à-vis de leurs fournisseurs domestiques. Au total, même si leur réduction est souhaitable en soi, il serait préférable que les délais de paiements soient déterminés sur la base d'ententes contractuelles entre acheteurs et fournisseurs dans un contexte de concurrence accrue (chapitre 4).

Les perspectives de croissance des PME sont fonction de l'étendu de leurs fonds propres et, plus généralement, de leur capacité d'accès à des sources de financement externes (OCDE, 2002). Alors que les dispositifs antérieurs en matière d'exonération d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en contrepartie de prises de participations dans le capital des PME se sont révélés faiblement incitatifs, la Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) d'août 2007 a instauré un nouvel avantage fiscal. Il permet aux redevables de l'ISF de réduire leur impôt en souscrivant directement au capital des PME (exonération de 75 % dans la limite de EUR 50 000), ou indirectement via la souscription de parts de certains fonds d'investissement (exonération de 50 % dans la limite de EUR 10 000). Sur un an, ces mesures fiscales ont permis la mobilisation de presque EUR 1 milliard de capitaux en faveur des PME. Enfin, avec la LME les autorités ont entrepris des mesures pour moderniser les instruments de capital risque, notamment en créant des fonds d'investissement spécialisés ayant vocation à investir dans les entreprises non cotées en phase d'amorçage ou en expansion, mais aussi en simplifiant des outils de capital risque établis au niveau de l'Union européenne.

En vue d'accorder un traitement préférentiel aux PME dans l'accès aux marchés publics, les autorités françaises se sont dotées d'un dispositif de type *Small business act* (SBA) américain afin de stimuler la croissance et l'innovation des PME en leur offrant un premier marché public et en faisant croître leur chiffre d'affaires. Plus précisément, la LME a instauré le principe suivant lequel les personnes publiques (État, collectivités locales) sont autorisées à réserver 15 % de leurs marchés dits « technologiques » (haute technologie, recherche et développement et études technologiques) à des PME innovantes. Le seuil de 15 % est légèrement supérieur à celui constaté effectivement pour l'année 2006 (12 %). Cependant, bien qu'il ait été prévu que cette mesure s'applique pour une durée expérimentale de cinq ans, l'idée d'introduire des quotas de PME dans l'attribution des marchés publics rencontre une opposition de la part de la Commission européenne, qui soutient qu'environ 40 % des marchés publics sont déjà attribués à des PME dans l'Union européenne et ce pourcentage monte à 60 % en ajoutant la sous-traitance (Maillet, 2008). Ces chiffres de la Commission européenne sont à comparer avec ceux de l'Observatoire économique français de l'achat public (OEAP), selon lequel en 2007, les PME françaises au sens communautaire ont obtenu 35 % des marchés publics en termes de montant, alors qu'elles représentent 42 % de la valeur ajoutée marchande. À une telle stratégie jugée discriminatoire par une majorité de pays, le projet de SBA européen lui préfère « un code de bonne conduite », en mettant l'accent notamment sur une meilleure information des PME sur les marchés publics, des exigences moins élevées pour prouver leur assise financière et leurs qualifications, et une amélioration de la législation en matière de délais de paiement.

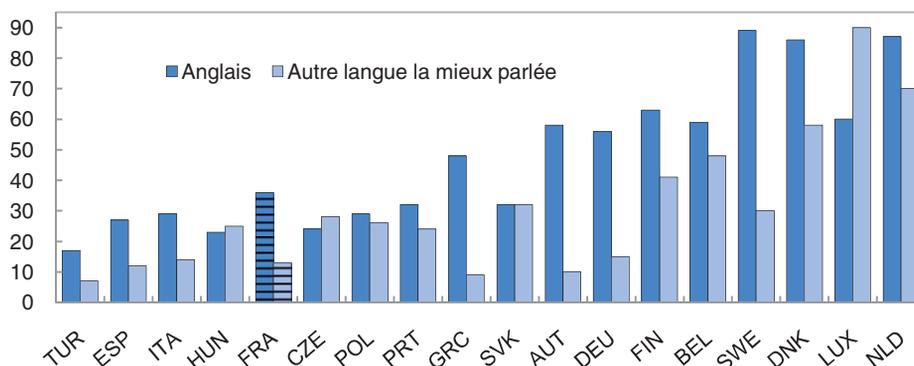
## Autres déterminants structurels de la compétitivité des entreprises

### Accroître la connaissance des langues étrangères et l'entrepreneuriat

L'accès des PME à des marchés étrangers est conditionné par un ensemble de facteurs, parmi lesquels une surface financière suffisante, couplée à une capacité d'identification et d'analyse des opportunités d'affaires (OCDE, 2007e). Cependant, un vecteur important de la compétitivité est également la connaissance des langues étrangères. Un rapport réalisé pour le compte de la Commission européenne a ainsi révélé que parmi un échantillon de 2 000 PME de l'Union européenne, 11 % ont perdu un contrat faute de compétences linguistiques adéquates (CiLT, 2006). Sur trois ans, les pertes auraient atteint quelque EUR 325 000 par entreprise. Ce travail a également confirmé que la langue anglaise est la langue majeure utilisée à l'exportation et que son rôle peut être déterminant pour réaliser une première percée sur de nouveaux marchés. Enfin, la sensibilité aux enjeux liés à la connaissance des langues étrangères et à l'utilisation de l'anglais en particulier est, de façon générale, plus développée dans les grandes entreprises qu'au sein des PME. Dans un souci d'efficacité, l'anglais est même encouragé, voire stipulé comme étant la langue d'entreprise, dans de nombreux groupes français. Ceci pourrait expliquer, en partie, les performances plus élevées à l'exportation de ces derniers par rapport aux PME.

Cependant, la connaissance des langues étrangères en général et de l'anglais en particulier est faible en France. Une autre enquête de la Commission européenne (Eurobarometer, 2006) a montré que seulement un peu plus d'un tiers des Français était en mesure de tenir une conversation en anglais, contre 56 % des Allemands et plus de 85 % des Suédois, des Danois et des Néerlandais (graphique 3.12). Par ailleurs, les universités françaises ne proposent que peu de cours en anglais (OCDE, 2008c). Enfin, une évaluation internationale sur le niveau d'anglais réalisée en 2002 auprès d'élèves de 15 ans dans 7 pays européens a placé la France en dernière position. Face à ce constat, des propositions et premières mesures ont été récemment formulées par le ministère de l'éducation nationale pour renforcer les connaissances linguistiques des élèves. Elles portent sur la généralisation de l'apprentissage des langues en début d'éducation primaire; la promotion de visioconférences avec des anglophones; un développement de l'enseignement de l'anglais après les cours au collège (sous forme d'heures d'accompagnement) et pendant les vacances pour les lycéens (sous forme de stages); et la possibilité pour ces derniers de

Graphique 3.12. **Pourcentage de la population en mesure d'avoir une conversation en langues étrangères**



Source : Commission européenne, Eurobarometer (2006).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/604237000474>

passer le test « Test of English as Foreign Language » en classe terminale. Même si ces projets vont dans le bon sens, ils mettront du temps avant de produire leurs effets sur les performances à l'exportation. En revanche, les autorités pourraient d'emblée envisager une mesure de portée plus générale, susceptible d'affecter les connaissances en langues étrangères de l'ensemble de la population. À l'instar des pays d'Europe du Nord, il s'agirait de favoriser l'émission à la télévision publique de reportages et de films en version originale sous-titrée, ce qui pourrait être un levier puissant d'apprentissage. La réorganisation du service audiovisuel public, récemment engagée par les autorités, offre une grande opportunité pour initier une telle opération sur une ou plusieurs chaînes. À terme, cette mesure pourrait produire des effets favorables non seulement sur l'orientation géographique des échanges (au profit des zones plus dynamiques, généralement non-francophones), mais aussi sur le tourisme dont le solde, bien que traditionnellement positif, a connu un affaissement ces dernières années.

En 2007, la France a connu un nombre record de créations d'entreprises dont le nombre s'est élevé à plus de 320 000, soit une augmentation de 50 % depuis 2000. Cependant, ce dynamisme ne reflète pas nécessairement un très fort esprit d'entreprise. Selon une enquête de l'INSEE, pour plus de 60 % des entrepreneurs qui ont créé leur entreprise en 2006, l'objectif visé était essentiellement d'assurer leur propre emploi (Kerjosse, 2007). En effet, 40 % des créations ont été le fait de chômeurs. De plus, le pourcentage de créateurs ayant bénéficié d'un soutien public à la création a nettement progressé, passant d'un peu moins de 30 % en 2002 à environ 45 % en 2006. L'esprit d'entreprendre et d'innovation est néanmoins déterminant pour le taux de survie et les perspectives de croissance des entreprises. À cet égard, la formation supérieure et, plus généralement, le développement de compétences managériales (OCDE, 2002) sont certainement des déterminants majeurs. La difficulté en France est que les écoles d'ingénieurs et de gestion ne sensibilisent pas suffisamment aux enjeux de l'entrepreneuriat et ne créent pas assez de passerelles entre elles pour offrir des formations complémentaires visant à développer une culture entrepreneuriale forte. Par conséquent, les diplômés des grandes écoles cherchent prioritairement à s'orienter dans les grands groupes ou la fonction publique, plutôt qu'à relever le défi d'une carrière dans le tissu des PME. Cependant, ce moindre goût du risque et de la volonté d'entreprendre pourraient également s'expliquer par un droit des sociétés extrêmement rigoureux qui, jusqu'à un passé récent, empêchait un entrepreneur ayant connu une faillite de reprendre une activité commerciale. La LME a changé cet état de fait en créant « une seconde chance » pour ces derniers, en laissant au juge des faillites l'appréciation au cas par cas si la prononciation d'une incapacité commerciale peut être évitée.

### **Éviter le soutien aux secteurs non exportateurs liés aux activités immobilières**

Entre 2000 et 2007, le stock d'entreprises exportatrices s'est contracté de 10 000 sociétés (ou de 10 %), et ceci a coïncidé avec des pertes prononcées de parts de marché. En plus d'un effet de sélection opéré par la concurrence internationale, c'est l'attractivité de l'exportation qui a pu diminuer dans son ensemble. Parmi les différents facteurs ayant affecté les performances à l'exportation de la France dans les années 2000, une explication supplémentaire porte sur une possible réallocation de ressources entre secteurs échangeables et non échangeables de l'économie, au détriment du secteur manufacturier et en faveur notamment de celui de la construction. Suite à la forte progression des prix immobiliers jusqu'en 2007, ce dernier a pu bénéficier d'une rentabilité très élevée et offrir des conditions de salaires plus avantageuses, attirant ainsi des

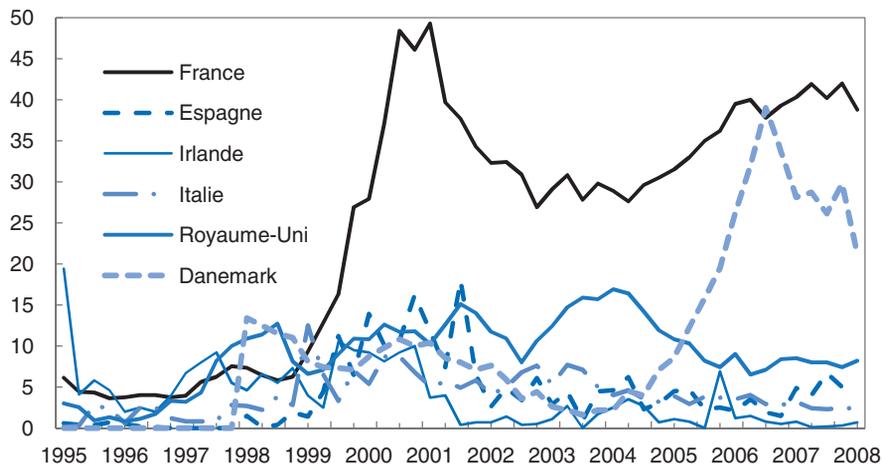
ressources en capital et travail respectivement. Les travaux empiriques portant sur des pays de l'OCDE confirment que les hausses de prix immobiliers peuvent engendrer une réallocation intersectorielle de la main d'œuvre (Bover et Jimeno, 2007).

Depuis 2000, le secteur de la construction français a connu d'importantes contraintes d'offre sur le marché du travail, que la mise en place des 35 heures a très probablement renforcée. En effet, la pénurie de main d'œuvre dans ce secteur en France a été l'une des plus fortes parmi les principaux pays de l'Union européenne (graphique 3.13), notamment en raison des restrictions transitoires de mobilité de main d'œuvre maintenues à l'égard des ressortissants des nouveaux pays membres de l'Union européenne. Ceci a conduit à une progression plus rapide des salaires dans la construction que dans les autres secteurs de l'économie (graphique 3.14), mais sans que cela ne reflète des gains de productivité correspondants. Entre 2000 et 2007, la part de la construction dans l'emploi total a augmenté de presque 1 point de pourcentage, ce secteur contribuant à la création du quart de nouveaux emplois dans l'économie française sur la période. Toutefois, la forte productivité du secteur manufacturier a pu contribuer à libérer une partie des ressources en travail sans pour autant que cela n'ait affecté négativement la production. De même, le secteur de la construction a pu aussi bénéficier de la main d'œuvre en provenance des secteurs primaire et tertiaire et non exclusivement de celui de l'industrie manufacturière.

Le facteur travail n'aurait pas pu s'orienter de façon significative vers un secteur donné, si le facteur capital n'avait pas fait de même au préalable. Les données de l'INSEE sur la création d'entreprises semblent confirmer le rôle privilégié joué par les activités immobilières et de construction dans l'orientation des capitaux : en moyenne entre 2000 et 2007, un peu plus d'un quart de créations d'entreprises a eu lieu dans ces deux secteurs, alors que l'industrie (hors agro-alimentaire) n'a contribué qu'à la hauteur de 5 %. Il semble que les perspectives de rentabilité ont eu un rôle déterminant à cet égard. En effet, Picart (2004) a montré que la construction a bénéficié d'un taux de rentabilité nette d'exploitation très élevé (de 28 %). Ce taux a été le plus fort parmi l'ensemble des secteurs français alors que, dans le même temps, les autres secteurs avaient enregistré une rentabilité nette d'exploitation moyenne de 10.5 %. Même si ces calculs portent sur l'année 2001 seulement,

Graphique 3.13. **La main d'œuvre comme limite à l'activité**

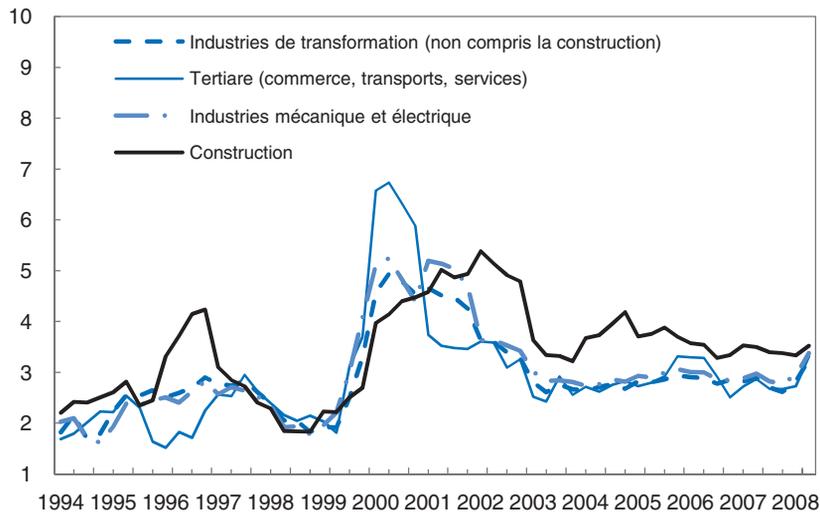
Enquête dans le secteur de la construction



Source : Commission européenne.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/604248013143>

Graphique 3.14. **Évolution du salaire horaire de base des ouvriers en France**  
Taux de croissance en glissement annuel



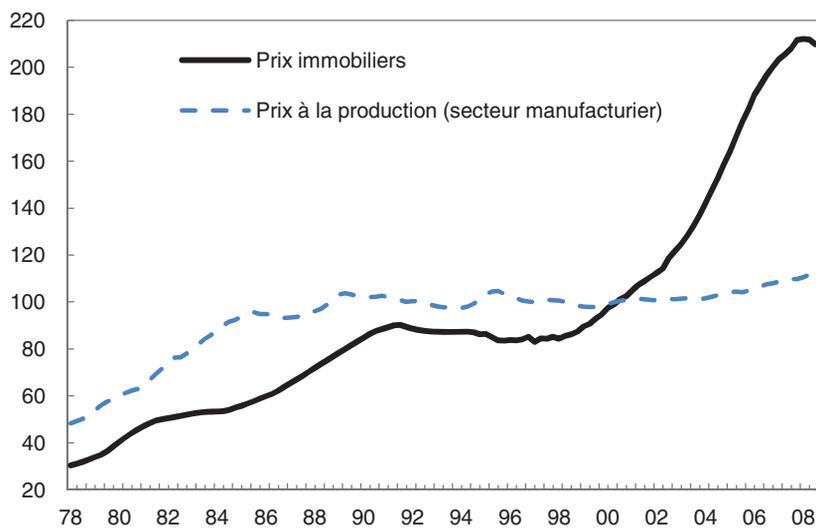
Source : Enquête trimestrielle ACEMO.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/604271053664>

il est très probable que la construction soit restée en tête des secteurs les plus rentables de l'économie française. En effet, à l'instar de ce qui a été observé dans plusieurs pays, l'évolution des prix immobiliers a connu une forte augmentation relativement au prix à la production dans le secteur manufacturier dans les années 2000 (graphique 3.15). De plus, d'après les estimations de l'OCDE, les prix immobiliers se sont significativement écartés de leur tendance de long terme au regard de la progression des revenus des ménages et de l'évolution des loyers (OCDE, 2008d).

Graphique 3.15. **Prix immobiliers et prix à la production dans le secteur manufacturier**

2000 = 100



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/604300778715>

La variation des prix immobiliers peut affecter l'allocation des facteurs de production, en particulier si les ressources en capital et en travail sont rares et le potentiel de croissance est faible. La principale implication de politique économique qui en résulte est d'éviter de créer des distorsions qui peuvent avoir des effets contre-productifs sur leur évolution (amplifiant leur hausse ou freinant leur baisse) et de ce fait affecter négativement le secteur exportateur. Le risque de tels effets est induit par des dispositifs cherchant à promouvoir l'accès à la propriété (tels que la déductibilité fiscale des intérêts d'emprunts immobiliers adopté à la mi-2007 dans le cadre de la loi TEPA) ou bien des soutiens plus directs apportés au secteur de la construction. Ceci inclut la création de nouvelles incitations fiscales spécifiques, en particulier celles qui seraient difficiles à supprimer ultérieurement.

### Encadré 3.3. Principales recommandations pour renforcer la compétitivité française

#### Politiques pour promouvoir le développement de la recherche et de l'innovation

- Pour augmenter l'efficacité de la politique des pôles de compétitivité, conditionner le maintien des aides publiques aux résultats, notamment en créant des mécanismes d'arrêt des financements en cas de manquement à des objectifs de performance prédéterminés à l'avance; à terme, annoncer une date butoir pour les subventions tout en cherchant à leur substituer progressivement des fonds privés.
- Promouvoir la recherche publique financée sur projet en attribuant un rôle plus important à l'Agence nationale de la recherche (ANR). Pour le financement des unités de recherche, établissements et formations universitaires, établir un lien de plus en plus étroit entre performance et financement en consolidant le rôle de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES).
- Poursuivre l'effort d'accroissement de l'autonomie des universités, en particulier dans les domaines d'autonomie budgétaire, de recrutement et de rémunération du personnel. Une plus grande liberté de sélection à l'entrée des étudiants et de fixation des frais d'inscription contribueraient à cet objectif et devraient s'accompagner d'une extension du système de prêt aux étudiants récemment mis en place.
- Effectuer des évaluations régulières de l'efficacité du dispositif du crédit d'impôt recherche de manière à l'ajuster au mieux s'agissant de sa configuration et de sa portée.
- Afin d'accroître les effets de *spillovers* de la recherche publique, créer des bureaux de transfert de technologie et des offices de concessions de licences au sein des structures universitaires.

#### Politiques pour améliorer l'attractivité du territoire et le développement de la taille des entreprises

- Réduire le taux statutaire de l'impôt sur les sociétés en contrepartie d'un élargissement de la base fiscale. Diminuer les charges fiscales, sociales et administratives pesant sur le développement de l'appareil productif, notamment en contrepartie d'une restructuration profonde des dispositifs ciblés de soutien aux entreprises. Mettre en application la décision de supprimer la taxe professionnelle en 2010.
- Procéder à un allègement significatif des obligations réglementaires associées aux seuils sociaux dans les entreprises de 50 salariés et plus, notamment en créant un conseil d'entreprise unique exerçant les différentes fonctions sociales et de représentation syndicale.

### Encadré 3.3. Principales recommandations pour renforcer la compétitivité française (suite)

#### Autres politiques

- Empêcher la création de distorsions dans l'allocation des ressources en travail et capital entre les secteurs échangeables et non-échangeables, notamment vers le secteur de la construction mais aussi vers des activités exportatrices.
- Consolider la logique du guichet unique centré sur UbiFrance afin de faciliter davantage l'accès à l'information pour les firmes exportatrices.
- Augmenter la connaissance des langues étrangères, notamment en envisageant la présentation à la télévision publique de reportages et de films en version originale sous-titrée.

#### Notes

1. L'avantage comparatif révélé est un indicateur qui fournit, pour un produit et un pays donné, la contribution de ce produit au solde commercial, corrigé des changements qui ne sont pas spécifiques au pays, mais qui proviennent de l'évolution du poids du produit dans l'économie mondiale.
2. La demande mondiale de biens et services adressée à la France est définie comme les évolutions attendues des exportations domestiques si les parts de marché en volume étaient restées à leur valeur de l'année de référence, ici l'année 2005.
3. Toutefois, pour un pays exportateur de matières premières tel que la Norvège, la contraction des parts de marché en volume pourrait résulter d'une baisse des volumes en réaction à la hausse des prix mondiaux, permettant ainsi d'atteindre une stabilisation des parts de marché en valeur (graphique 3.1).
4. La comparaison de l'amélioration de la compétitivité coût de l'Allemagne et de la tendance à l'érosion encourue par la France doit être mise en perspective (graphique 3.7). En effet, les années 1990 avaient vu une évolution opposée des deux compétitivités, sous l'effet de la stratégie de désinflation compétitive en France d'une part, de l'inflation salariale allemande dans le sillage de la réunification d'autre part. Sur longue période, les évolutions des compétitivités coût auraient néanmoins tendance à se compenser. A fin 2008, l'Allemagne a restauré sa compétitivité coût d'avant la réunification alors que la France bénéficiait toujours d'un avantage en net par rapport à la situation prévalant en 1991.
5. Schaff *et al.* (2008) définissent une balance commerciale « corrigée » pour les États-Unis en tenant compte des stratégies des firmes américaines. Pour cela, ils assimilent à des exportations les ventes locales de filiales de groupes américains à l'étranger et considèrent comme importations les achats qu'elles effectuent sur place. A l'inverse, les ventes réalisées par des filiales de groupes étrangers à des américains sont enregistrés comme des importations pour les États-Unis, alors que les achats qu'elles accomplissent sur place sont comptabilisés en qualité d'exportations. D'après les calculs des auteurs, un tel changement méthodologique conduit à un déficit courant américain réduit d'un tiers.
6. Voir la Convention cadre de partenariat du 23 avril 2008 signée entre la DGTPE, l'ACFCI, UbiFrance et l'UCCIFE.
7. L'Espace économique européen est un accord d'association qui regroupe les pays de l'Union européenne, l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein.
8. Le label Carnot est un label d'excellence attribué par l'Agence nationale de la recherche pour favoriser la recherche partenariale. Les établissements désignés (appelés « Instituts Carnot ») bénéficient d'un financement de l'Agence, calculé en fonction du volume des recettes issues des contrats de recherche avec leurs partenaires, notamment les entreprises.
9. De nombreux phénomènes sous-tendent l'existence d'économies d'échelle engendrées par des clusters. Celles-ci peuvent résulter d'un partage plus efficace des équipements, d'une baisse des coûts d'approvisionnement, d'un meilleur appariement entre employeurs et employés ou entre

- acheteurs et fournisseurs, d'un apprentissage plus facile de nouvelles technologies, d'une plus grande diffusion des connaissances ou enfin d'une meilleure détection des évolutions du marché.
10. La créance fiscale de l'année  $n$  correspond au montant du crédit d'impôt de l'entreprise au titre de l'année  $n$ . Elle ne reflète pas le coût budgétaire immédiat dans la mesure où elle est imputée sur l'impôt des sociétés dû au titre des trois années suivantes et devient remboursable (sur la partie résiduelle) la quatrième année. Une des mesures du plan de relance adopté fin 2008 a consisté en une accélération du remboursement de cette créance fiscale (chapitre 1).
  11. Les représentants de plus de cent entreprises de tailles et secteurs différents siègeraient actuellement dans les conseils d'administration des universités.
  12. Ainsi, doté de EUR 250 millions sur trois ans (2009-11) et venant s'ajouter au EUR 750 millions de hausses des rémunérations décidées au niveau national, ce plan prévoit de nombreuses dispositions allant dans le bon sens. Il s'agit notamment d'une revalorisation de 12 à 25 % du début de carrière des jeunes maîtres de conférences; d'une création de chaires communes entre universités et organismes de recherche visant à promouvoir leur mobilité tout en les faisant bénéficier de moyens supplémentaires et d'une réduction du service d'enseignement; d'un relèvement et l'individualisation des primes de responsabilité pédagogique et d'excellence scientifique en contrepartie d'une évaluation plus systématique; d'un accroissement des primes visant à récompenser les chercheurs les plus distingués; et d'une accélération des carrières en augmentant les possibilités de promotion.
  13. Cette annonce a succédé à des mesures prises en octobre 2008 pour soutenir l'investissement des entreprises face à la récession. Ainsi, jusqu'au 1er janvier 2010 tous les investissements nouveaux sont exonérés de cet impôt sur la durée totale d'amortissement. Le coût de cet amendement est évalué à environ EUR 1 milliard en année pleine.
  14. Le critère d'indépendance stipule que le capital social de l'entreprise doit être entièrement libéré et détenu de manière continue pour 75 % au moins par des personnes physiques ou par des sociétés satisfaisant elles-mêmes à ces conditions.
  15. En France, il n'existe pas de définition officielle unique, mais on considère le plus souvent comme très petites entreprises (TPE) celles qui ont moins de 10 ou 20 salariés et comme petites et moyennes entreprises (PME) celles comptant jusqu'à 250 ou 500 employés.
  16. Les critères européens de la PME sont les suivants : entreprise qui emploie moins de 250 personnes, dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas EUR 50 millions ou dont le total du bilan annuel n'excède pas EUR 43 millions, et qui n'est pas détenue à plus de 25 % par une ou des entreprises ne correspondant pas à la définition d'une PME.
  17. La majoration s'applique aux entreprises dont le chiffre d'affaires excède EUR 7.63 millions et pour lesquelles le bénéfice imposable est supérieur à EUR 2.289 millions. Elle est levée sur la fraction du montant agrégé de l'impôt supérieur à EUR 763 000.
  18. La base fiscale implicite est calculée en divisant les recettes de l'IS par le taux statutaire maximum.
  19. En effet, le rapport de l'Audit de Modernisation (2007) avait conclu qu'un gain de EUR 4 milliards pouvait être atteint en l'espace d'un an, à efficacité maintenue ou renforcée.

## Bibliographie

- Abitbol, L., H. Mouzaoui et L. Joly (2009), *Les PME déposantes de brevets en France : caractéristiques et évolutions récentes*, Oséo et Inpi, janvier.
- Amiot, M. (2008), « Seuils sociaux : l'État allège les contraintes des PME », *Les Echos*, 28 octobre.
- Audit de Modernisation (2007), *Rapport sur les aides publiques aux entreprises*, La Documentation française.
- Bardaji, J. et P. Scherrer (2008), « Mondialisation et compétitivité des entreprises françaises. L'opinion des chefs d'entreprise de l'industrie », *INSEE Première*, n° 1188, mai.
- Bauer, A. (2008), « La fierté bafouée de Renault-Sandouville », *Les Échos*, 25 septembre.
- Bloom, N., R. Griffith et A. Klemm (2001), « Issues in the Design and Implementation of an R&D Tax Credit for UK Firms », *Briefing Note*, n° 15, Institute for Fiscal Studies, London.
- Blot, C. et M. Cochard (2008), « L'énigme des exportations revisitée : que faut-il retenir des données de panel? », *Revue de l'OFCE*, n° 106, juillet.

- Boston consulting group (2008), *Évaluation des pôles de compétitivité*, Synthèse du rapport d'évaluation, juin.
- Boulhol, H. (2006), « Le bazar allemand explique-t-il l'écart de performance à l'export par rapport à la France? », dans P. Artus et L. Fontagné, *Évolution récente du commerce extérieur français*, Conseil d'analyse économique.
- Boulhol, H. et A. de Serres (2008), « Have Developed Countries Escaped the Curse of Distance? », *Economics Department Working Papers*, n° 610, mai.
- Boulhol, H. et L. Maillard (2006), « Analyse descriptive du décrochage récent des exportations françaises », dans P. Artus et L. Fontagné, *Évolution récente du commerce extérieur français*, Conseil d'analyse économique.
- Bouyoux, P. (2008), « Commentaire », dans L. Fontagné et G. Gaulier, *Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne*, Conseil d'analyse économique.
- Bover, O. and J. Jimeno (2007), « House Prices and Employment Reallocation: International Evidence », *Bank of Spain Working Papers*, n° 0705 et *CEPR Discussion Paper*, n° 6543.
- Brill, A. et K. Hassett (2007), « Revenue-Maximizing Corporate Income Taxes: The Laffer Curve in OECD Countries », *AEI Working Paper*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, juillet.
- Cahu, P., L. Demmou et E. Massé (2009), « Les effets économiques de la réforme du Crédit d'Impôt Recherche de 2008 », *Lettre Trésor-Éco*, n° 50, janvier.
- Cahuc, P., F. Kramarz et S. Perez-Duarte (2005), « Seuils de taille et emploi », *Droit Social*, n° 12, décembre.
- Camdessus, M. (2004), *Le sursaut – Vers une nouvelle croissance pour la France*, La Documentation française.
- Ceci, N. et B. Valersteinas (2006), « Structure et comportement des entreprises exportatrices françaises », *Diagnostics Prévisions et Analyses Économiques*, n° 102, mars.
- Cercle d'outre-Manche (2008), *Du « brain drain » au « brain gain », le triangle d'or université, recherche, entreprise*.
- Cheptea, A., L. Fontagné et S. Zignago (2008), « Performances à l'exportation de l'UE et de ses États membres », dans L. Fontagné et G. Gaulier, *Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne*, Conseil d'analyse économique.
- Cheptea, A., G. Gaulier et S. Zignago (2005), « World Trade Competitiveness: A Disaggregated View by Shift-Share Analysis », *CEPII Working Paper 2005/23*, Centre d'études prospectives et d'informations internationales, décembre.
- Chertok, G., P. de Malleray et P. Pouletty (2008), « Le financement des PME », Conseil d'analyse économique.
- CILT (2006), *ELAN: Effects on the European Economy of Shortages of Foreign Language Skills in Enterprise*, The National Centre for Languages.
- Clausing, K. (2007), « Corporate Tax Revenues in OECD countries », *International Tax and Public Finance*, vol. 14, n° 2, avril.
- Cochard, M. (2008), « Le commerce extérieur français à la dérive? », *Revue de l'OFCE*, n° 106, juillet.
- Coe-Rexecode (2006), « La compétitivité française en 2006 », *Document de travail*, n° 1, décembre.
- Coe-Rexecode (2007), « La compétitivité française en 2007 », *Document de travail*, n° 3, décembre.
- Coe-Rexecode (2008), « La compétitivité française en 2008 », *Document de travail*, n° 6, janvier.
- Comité national des conseillers du commerce extérieur de la France (2007), *Comment améliorer les performances des PME françaises à l'international*, Rapport de la Commission PME, CNCCEF, septembre.
- Comité national des conseillers du commerce extérieur de la France (2008), *Enquête compétitivité : l'activité des entreprises françaises à l'international*, CNCCEF, avril.
- Commission Attali (2008), *Commission pour la Libération de la Croissance Française*, La Documentation française.
- Commission européenne (2008), *Recommendation on the management of intellectual property in knowledge transfer activities and Code of Practice for universities and other public research organizations*.

- Conseil économique et social (2008a), *Dynamiser l'investissement productif en France*, Conseil économique et social, mars.
- Conseil économique et social (2008b), *Les pôles de compétitivité : Faire converger performance et dynamique territoriale*, Conseil économique et social, juin.
- Cour des Comptes (2007), *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, La Documentation française.
- Cousin, A. (2007), *Le dispositif public d'appui à l'export*, Rapport d'information n° 3703, Assemblée Nationale, février.
- Crozet, M., I. Méjean et S. Zignago (2008), « Plus grandes, plus fortes... plus loin : Performances relatives des firmes exportatrices françaises », dans L. Fontagné et G. Gaulier, *Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne*, Conseil d'analyse économique.
- Cuñat, A. et M.J. Melitz (2007), « Volatility, Labor Market Flexibility, and the Pattern of Comparative Advantage », *NBER Working Papers*, n° 13062, avril.
- Cour des Comptes (2007), *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, La Documentation française.
- De Mooij, R. et G. Nicodème (2008), « Corporate tax policy and incorporation in the EU », *International Tax and Public Finance*, vol. 15, n° 4, août.
- Devereux, M., B. Lockwood et M. Redoano (2008), « Do countries compete over corporate tax rates? », *Journal of Public Economics*, vol. 92, juin.
- Durantou, G., P. Martin, T. Mayer and F. Mayneris (2008), *Les pôles de compétitivité. Que peut-on en attendre?*, collection du CEPREMAP, Éditions Rue d'Ulm.
- Erkel-Rousse, H et M. Sylvander (2008), « Externalisation à l'étranger et performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne » dans L. Fontagné et G. Gaulier, *Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne*, Conseil d'analyse économique.
- Erkel-Rousse, H. et M. Sylvander (2007), « Performances à l'exportation exceptionnelles et faiblesse de la demande intérieure : l'apparent paradoxe allemand », *L'Économie Française, Comptes et Dossiers, Edition 2007-2008*, INSEE-Références, juin.
- Eurobarometer (2006), *Europeans and their Languages*, European Commission, février.
- European economic advisory group (2008), *Report on the European Economy 2008*, European Economic Advisory Group at CESifo, février.
- FMI (2008a), « Competitiveness in the Southern Euro Area: France, Greece, Italy, Portugal, and Spain », *IMF Working Paper 08/112*, International Monetary Fund, avril.
- FMI (2008b), « France: Selected Issues », *IMF Country Report*, n° 08/74, International Monetary Fund, février.
- Fontagné, L. et G. Gaulier (2008), *Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne*, Conseil d'analyse économique.
- Fresson-Martinez, C. (2007), « L'industrie automobile française en perte de vitesse en 2006 », *INSEE Première*, n° 1149, juillet.
- Gaulier, G. (2008), « L'essor des importations européennes de biens intermédiaires depuis des pays à bas salaires. Des modèles différents d'externalisation au " Sud " », *Bulletin de la Banque de France*, n° 173, mai-juin.
- Greenaway, D. et R. Kneller (2007), « Firm Heterogeneity, Exporting and Foreign Direct Investment », *Economic Journal*, vol. 117, n° 517, février.
- Hall, B. (1993), « R&D Tax Policy During the 1980s: Success or Failure? », *Economics Working Papers*, n° 93-208, University of California at Berkeley.
- Hall, B. et J. Van Reenen (2000), « How effective are fiscal incentives for R&D? A review of the evidence », *Research Policy*, vol. 29, n° 4-5, avril.
- Hoffmann, J. (2008), *Attractivité des carrières de la recherche*, Académie des Sciences, juillet.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005a), « From Ideas to Development: The Determinants of R&D and Patenting », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 457.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005b), « Innovation in the Business Sector », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 459.

- Johansson, A., C. Heady, J. Arnold, B. Brys et L. Vartia (2008), « Taxation and Economic Growth », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 620.
- Junghans, P. (2008), « Matignon inquiet après un jugement européen obligeant à rembourser les aides aux entreprises », *La Tribune*, 11 décembre.
- Kerjosse, R. (2007), « Créer son entreprise : assurer d'abord son propre emploi », *INSEE Première*, n° 1167, décembre.
- Klassen, K., J. Pittman et M. Reed (2004), « A cross-national comparison of tax incentives and R&D expenditure decisions: The case of Canada and the United States », *Contemporary Accounting Research*, vol. 21, n° 3.
- Koenig, P., F. Mayneris et S. Poncet (2008), « Local Export Spillovers in France », *mimeo*, juillet.
- Lefebvre, Ph. et F. Pallez (2008), *Quelle articulation entre PRES, RTRA, et Pôles de compétitivité?*, Étude pour la DIACT – Rapport final, Mines Paris – ParisTech, mai.
- Maillet, F. (2008), « L'UE veut favoriser l'accès des PME aux marchés publics », *Chef d'entreprise Magazine*, n° 31, septembre.
- Mairesse, J. et B. Mulkay (2004), « L'Effet du Crédit d'Impôt Recherche sur la R-D en France », *Revue d'Économie Politique*, vol. 6, n° 114, novembre-décembre.
- Martin, P., T. Mayer et F. Mayneris (2008), « Spatial Concentration and Firm-Level Productivity in France », *CEPR Discussion Papers*, n° 6858, juin.
- Mohnen, P. (1999), « Tax Incentives: Issue and Evidence », *CIRANO Working Papers*, n° 99s-32.
- Observatoire des sciences et des techniques (2008), *Indicateurs de sciences et de technologies*.
- OCDE (2002), *High-Growth SMEs and Employment*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Tax Incentives for Research and Development: Trends and Issues*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Vers des pôles d'activités dynamiques : Politiques nationales*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *OECD Principles and Guidelines for Access to Research Data from Public Funding*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *Études économiques de l'OCDE : France*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007d), *Fundamental Reform of Corporate Income Tax*, *OECD Tax Policy Studies*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007e), *Removing Barriers to SME Access to International Markets*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007f), *Pôles de Compétitivité et Entrepreneuriat : Comparaisons internationales*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Le pari de la croissance: Contribution du Secrétaire général de l'OCDE aux travaux de la Commission Attali*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2008*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Éducation at a Glance 2008: OECD Indicators*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008d), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 84, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Working Party on SMEs and Entrepreneurship – Draft Report on Taxation of SMEs*, Paris.
- Picart, C. (2004), « Rentabilités d'exploitation sectorielles : La construction et l'industrie pharmaceutique en tête en 2001 », *INSEE Première*, n° 989, octobre.
- Raspiller, S. (2007), « Le taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les PME », *Lettre Trésor-Éco*, n° 23, novembre.
- Saint-Etienne, C. (2008), « Reconstruire un État fort », *Sociétal*, n° 62, 4<sup>e</sup> trimestre.
- Schaff, C., O. Passet et K. Lemoine (2008), « Réalités et apparences du déficit extérieur américain », *La note de veille*, n° 94, Centre d'Analyse Stratégique, mars.
- Schneider, S. (2007), « World export champion Germany – regional development warrants optimism », *Deutsche Bank Research*, mars.
- Schwartz, R. (2008), *Commission de réflexion sur l'avenir des personnels de l'Enseignement supérieur*, juin.
- Sinn, H.-W. (2006), « The Pathological Export Boom and the Bazaar Effect – How to Solve the German Puzzle », *The World Economy*, vol. 29, n° 9, septembre.

- Tritah, A. (2008), « Fuite des cerveaux européens : que nous disent les statistiques américaines? », *La Lettre du CEPIL*, n° 278, mai.
- Usciati, B. (2008), « D'où vient la dégradation du solde commercial français hors énergie? Une analyse par types de produits », *Bulletin de la Banque de France*, n° 173, mai-juin.
- Villetelle, J.- P. et D. Nivat (2006), « Les mauvaises performances du commerce extérieur de la France sont-elles liées à un problème de demande? », *Bulletin de la Banque de France*, n° 146, février.
- Wagner, J. (2007), « Exports and productivity: A survey of the evidence from firm-level data », *The World Economy*, vol. 30, n° 1, janvier.



## Chapitre 4

# Renforcer la concurrence pour accroître l'efficacité et l'emploi

*Malgré les progrès importants réalisés en termes d'ouverture des marchés de produits et services et du renforcement du cadre général de la concurrence, diverses barrières réglementaires à l'entrée subsistent dans de nombreux secteurs, notamment dans le commerce de détail et dans différentes professions réglementées. Ce chapitre retrace les principaux changements survenus dans les politiques de concurrence au cours des dernières années et passe en revue les principaux enjeux. Concernant le cadre de la concurrence, un pas important a été franchi avec la création de la nouvelle Autorité de la concurrence, qui s'est vu octroyée d'importants pouvoirs jusque là exercés par le ministère de l'Économie. Dans le secteur du commerce de détail, les changements apportés dans le cadre de la Loi de Modernisation de l'Économie se poursuivent dans la voie des réformes engagées depuis quelques années, sans remettre en cause l'interdiction de revente à perte, mais en assouplissant les conditions de négociations entre fournisseurs et distributeurs. Bien que ces changements soient de nature à faire retomber la pression à la hausse sur les prix, en particulier concernant les produits de grande marque, l'abrogation pure et simple des lois Royer-Raffarin sur l'urbanisme commercial serait nécessaire pour favoriser le développement de grandes surfaces, tout en assurant une plus grande concurrence dans les nombreuses zones caractérisées par une forte concentration de la grande distribution. Par ailleurs, des barrières réglementaires à l'entrée relativement élevées sont observées dans nombre de professions réglementées, y compris dans les services juridiques, de même que dans le domaine de la santé. Les indicateurs de l'OCDE montrent que le caractère restrictif de la réglementation dans certaines professions varie considérablement à travers les pays, suggérant que les barrières à l'entrée et les restrictions à la pratique observées en France vont, dans bien des cas sans doute, au-delà de ce qui est nécessaire pour offrir au consommateur une protection adéquate. Pour ce qui est du secteur des télécommunications, un des principaux défis pour les pouvoirs publics consiste à promouvoir un accès étendu à l'Internet à très haut débit par un déploiement rapide de la fibre optique, tout en cherchant à reproduire le succès obtenu avec l'ADSL sur le plan de la concurrence et des incitations à l'investissement. Finalement, parmi les obstacles au développement d'une véritable concurrence sur le marché de détail du gaz et de l'électricité, le plus important demeure sans doute le maintien de tarifs de vente réglementés qui coexistent avec les prix de marché.*

## Introduction

Des progrès considérables ont été réalisés en France au cours des dix dernières années pour favoriser une ouverture plus large à la concurrence dans divers secteurs de services jusque là peu ou pas exposés. Ainsi, la plupart des monopoles d'état à la tête des principales industries de réseaux ont été en partie ou entièrement privatisés et voient leurs marchés traditionnels de plus en plus contestés, même si dans de nombreux cas l'érosion des parts de marché détenues par l'opérateur traditionnel reste très modeste. Même dans les secteurs exposés de longue date, notamment celui des biens, la concurrence a été dans une certaine mesure renforcée par la vigilance plus marquée des autorités de la concurrence française et européenne ainsi que par le durcissement des sanctions imposées aux contrevenants. Toutefois, malgré l'évolution du cadre général vers un net renforcement de la concurrence, de nombreuses barrières à l'entrée subsistent dans plusieurs secteurs de services, notamment dans le commerce de détail et les professions réglementées assurant divers services aux personnes ou aux entreprises, en parti dû à la présence de mécanismes d'autorégulation.

Pourtant, de nombreuses études ont démontré le lien positif pouvant exister entre l'intensité de la concurrence sur les marchés des produits et services et la croissance économique. De plus, l'ensemble des analyses théoriques et empiriques suggèrent que ce lien passe par un effet positif à la fois sur la productivité et sur l'emploi. Tout d'abord, sur le plan théorique, les bénéfices de la concurrence proviennent principalement des incitations plus marquées pour les dirigeants de firmes à déployer et utiliser les ressources en capital physique et main d'œuvre le plus efficacement possible, à acquérir la technologie la plus en pointe ainsi qu'à innover de manière à préserver un avantage technologique, et donc concurrentiel (Arnold, Nicoletti and Scarpetta, 2008). Au plan empirique, un lien de causalité entre le niveau de concurrence sur les marchés de produits et productivité ou emploi est plus difficile à établir, notamment parce que la concurrence n'est pas une variable directement observable. Ceci étant, diverses études exploitant des données au niveau des branches d'activité ou des firmes ont montré qu'une réglementation sur les marchés ayant pour effet de freiner la concurrence conduisait à une croissance plus faible de la productivité, notamment par un rattrapage plus lent par rapport aux leaders technologiques d'un secteur donné (Hoj et al., 2007; Conway et al., 2005). À cet égard, les résultats de la mise à jour des indicateurs de l'OCDE sur les barrières à la concurrence induites par la réglementation sur les marchés de produits et services montrent que des divergences importantes entre pays demeuraient en 2008 (Wölfl et al., 2009). Sur la base de la méthodologie utilisée dans une étude antérieure (Conway et al., 2005), on estime que le niveau de productivité en France pourrait augmenter de près de 10 % sur une période de 10 ans si la réglementation en vigueur dans plusieurs secteurs de production était alignée sur la pratique observée dans les pays où les barrières réglementaires à la concurrence sont les plus basses. En termes de gains potentiels, la France occuperait une place mitoyenne parmi les pays européens<sup>1</sup>.

Ce chapitre passe en revue les principaux enjeux de politique publique en matière de concurrence et retrace les réformes réalisées au cours des dernières années, en particulier depuis la publication de *l'Étude économique de la France de 2005* dont un des chapitres portait sur la concurrence. La première section examine les principaux changements survenus au cadre général de la concurrence, et plus particulièrement dans les institutions chargées de sa mise en œuvre. La deuxième partie examine les obstacles à la concurrence dans un certain nombre de secteurs de services spécifiques et fait état de proposition de réformes émises dans les dernières années pour renforcer la contestabilité des marchés dans ces secteurs. Les secteurs examinés concernent le commerce de détail (en particulier la grande distribution alimentaire) et les professions réglementées. La troisième section passe brièvement en revue les changements réalisés dans certaines industries de réseau.

## Évolution du cadre de la concurrence

Le cadre général de la concurrence a beaucoup évolué en France au cours des vingt-cinq dernières années au point où les principales dispositions concernant les ententes horizontales et verticales, les abus de position dominante et le contrôle des fusions et acquisitions se comparent dans une large mesure à ce que l'on observe ailleurs en Europe et, plus globalement, dans les pays de l'OCDE. Les changements les plus importants à cet égard sont survenus en 1986 – avec l'abandon du régime de réglementation ou contrôle des prix et la création du Conseil de la Concurrence – et en 2001, année marquée par l'introduction des *nouvelles régulations économiques* qui ont conduit à une amélioration des procédures d'enquête et de décision et à la mise en place d'un dispositif de clémence assorti de sanctions alourdies. En dépit de cette évolution, le cadre de concurrence a conservé une particularité française de longue date, à savoir une préoccupation marquée à l'endroit de la *concurrence déloyale*, qui s'est traduite notamment par des règles additionnelles reposant sur le concept d'abus de dépendance économique et dont l'importance s'est reflétée dans la législation affectant des secteurs spécifiques et dans la jurisprudence (OECD, 2004).

Les changements récents les plus importants en matière de concurrence ont été introduits par le biais de la *Loi de Modernisation de l'Économie (LME)*, dont les principales dispositions relatives au cadre général de la concurrence sont entrées en vigueur fin 2008. Une des principales réformes introduite par la LME est la création d'une nouvelle Autorité de la concurrence, avec un mandat élargi et des pouvoirs significativement accrus par rapport au Conseil de la concurrence qu'elle remplace et dont le rôle de gendarme de la concurrence était jusque là partagé avec une direction du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, à savoir la direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Une des mesures importantes consiste à doter la nouvelle Autorité de ses propres pouvoirs d'enquête lui permettant d'intervenir plus efficacement sur la base d'une procédure mieux intégrée – avec enquête et instruction regroupés sous une même autorité – lorsqu'une entrave à la concurrence est soupçonnée. Une trentaine d'enquêteurs ont ainsi été transférés de la DGCCRF à l'Autorité, afin de lui permettre d'assumer ses nouvelles fonctions<sup>2</sup>.

La nouvelle Autorité se voit en outre dotée de la responsabilité d'examiner les opérations de concentrations, d'en évaluer l'impact sur la concurrence, et de les autoriser, le cas échéant sous conditions, ou de les interdire. Auparavant, le contrôle des fusions relevait du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (conjointement avec le ministère responsable du secteur concerné), le Conseil de la concurrence intervenant à

titre consultatif sur saisine du ministre. Dorénavant, les décisions de la nouvelle Autorité auront beaucoup plus de poids, car dans les cas où le gouvernement rendra un verdict contraire à celles-ci, ce sera sur la base de facteurs non liés à la concurrence et qui devront être justifiés publiquement. Enfin, l'Autorité possède désormais le pouvoir de se saisir de questions de concurrence et d'émettre des avis quant aux mesures à apporter pour renforcer la concurrence sur les marchés.

Ces deux changements majeurs, par ailleurs recommandés par la Commission Attali (2007) ainsi que par l'OCDE (2005), ont pour effet de renforcer l'efficacité en matière de régulation concurrentielle des marchés ainsi que de contribuer au développement d'une culture de la concurrence où des acteurs hésitent moins à dénoncer des pratiques illicites de la part de concurrents. De plus, en transférant ainsi vers un organisme indépendant l'ensemble des compétences en matière d'application du droit général de la concurrence, le gouvernement rapproche sensiblement la pratique en France avec celle en vigueur dans la majorité des pays de l'OCDE. Il reste deux aspects pour lesquels le modèle adopté par le gouvernement se démarque de celui pratiqué dans les pays voisins. L'une concerne le traitement des affaires mineures et l'autre la portée du veto gouvernemental dans les cas de fusions et acquisitions.

### **Le traitement des pratiques de dimension locale**

Le droit de la concurrence prévoit dans la plupart des pays un mécanisme permettant d'éviter que l'autorité voit ses ressources accaparées par un grand nombre d'affaires mineures au détriment du traitement des cas les plus importants ou prioritaires. La pratique la plus courante consiste à doter les autorités indépendantes en place d'un *pouvoir d'opportunité des poursuites* les autorisant à renoncer à traiter les affaires jugées mineures, qui peuvent alors être prises en charge par une antenne subsidiaire (ou guichet résiduel). Sans doter l'Autorité de la concurrence d'un tel pouvoir, le gouvernement français a néanmoins souhaité éviter à l'autorité indépendante d'être accaparée par un grand nombre d'affaires de portée purement locale dont le traitement se ferait au détriment d'affaires plus conséquentes pour l'économie ou les consommateurs. Ainsi, le Ministre de l'Économie conserve le pouvoir de proposer une injonction et/ou une transaction aux entreprises dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas un certain seuil (EUR 50 millions chacune et EUR 100 millions en cumulé), affectant exclusivement un marché de dimension locale et ne relevant pas du droit communautaire et ceci lorsque l'Autorité, préalablement informée, n'a pas souhaité donner une suite contentieuse à l'affaire. Le seuil fixé par la loi pour ce chiffre d'affaires paraît important notamment au regard du plafond de contribution de l'entreprise dans le cadre de la transaction (EUR 75 000). Il pourrait être reconsidéré de manière à assurer que le pouvoir d'injonction et de transaction ne concerne réellement que les marchés de dimension locale. En outre, la possibilité que les ententes conclues par les services du ministère dans le cadre de ces pratiques puissent être validées par l'Autorité de la concurrence devrait être considérée<sup>3</sup>.

### **Le pouvoir d'évocation**

Pour ce qui est de l'examen des concentrations, la réforme constitue une avancée majeure. Tel que mentionné précédemment, tout en transférant à l'Autorité le pouvoir de décision concernant les concentrations, sur la base de critères de concurrence, le gouvernement conserve un pouvoir d'évocation de la décision pour des motifs d'intérêt général autres que la concurrence. Ce pouvoir d'évocation est légitime, et d'ailleurs

largement conforme à la pratique en vigueur dans les principaux pays de l'UE. Ainsi, il est défini dans le cas présent de manière à pouvoir être exercé à la fois dans les cas où le projet de concentration est accepté ou rejeté par l'Autorité, ce qui est également la pratique en vigueur en Espagne. En comparaison, la loi antitrust en Allemagne prévoit la possibilité pour le gouvernement fédéral d'autoriser une fusion interdite par l'autorité de concurrence, mais pas de rejeter une concentration autorisée. En principe, on peut en effet se questionner sur l'opportunité pour le gouvernement de disposer du pouvoir d'évocation même dans les cas où l'Autorité aurait jugé que le projet de fusion ne porte pas atteinte à la concurrence. En pratique, il apparaît assez clairement que ce droit ne pourra être exercé que de manière exceptionnelle, sachant que pour aller à l'encontre d'une décision de l'autorité de la concurrence le gouvernement devra en fournir publiquement la justification. D'ailleurs, depuis l'instauration du pouvoir d'évocation en Allemagne en 1973, et sur les quelques 170 cas d'interdiction de concentration prononcés par l'autorité de la concurrence, le gouvernement allemand a autorisé l'opération à 11 reprises.

### **Les actions de groupe**

Au-delà de la régulation publique de la concurrence, il conviendrait de développer les mécanismes de régulation par les consommateurs (private enforcement). À ce titre, la mise en place d'une action de groupe en droit français assurerait aux consommateurs des perspectives effectives de réparation pour les « petits litiges du quotidien », pour lesquels des poursuites individuelles sont d'un coût et d'une durée dissuasifs. La menace d'une action collective peut aussi jouer un rôle important dans la réglementation des marchés, en privant de bénéfices illicites les auteurs de pratiques anticoncurrentielles et en dissuadant les comportements commerciaux irréguliers. Ce type de procédure peut ainsi permettre une bonne articulation entre actions publique et privée en matière de concurrence et de protection du consommateur. L'introduction d'actions de groupe est envisagée par la France dans le cadre du projet de loi portant adaptation des sanctions pénales en matière économique et financière.

## **Politiques de concurrence dans certains secteurs des services**

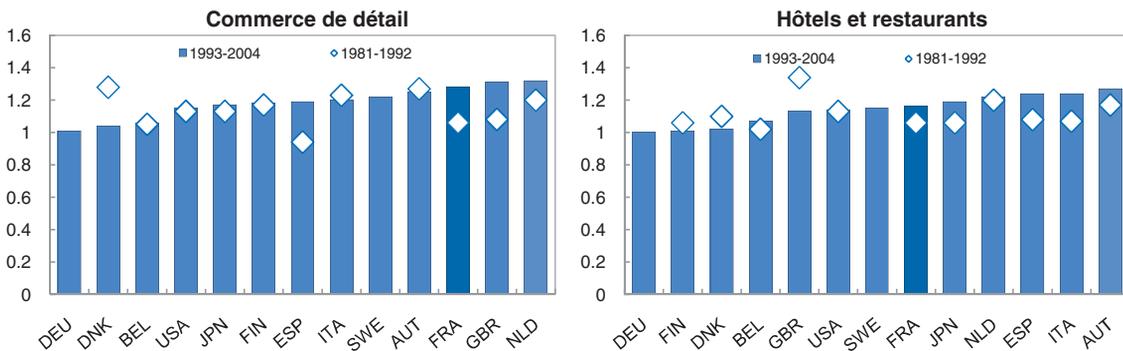
Malgré le renforcement progressif de la politique générale de la concurrence au cours des dernières décennies, de nombreuses barrières réglementaires perdurent dans divers secteurs de services à la personne ou aux entreprises. Si la LME constitue un progrès notable dans le secteur du commerce de détail, les effets bénéfiques demeurent en partie suspendus au sort qui sera réservé aux lois sur l'urbanisme commercial au sujet desquels le gouvernement poursuit sa réflexion. Par ailleurs, une priorité pour le gouvernement en matière de concurrence sera d'abaisser les barrières à l'entrée de nouveaux acteurs dans de nombreuses professions réglementées, ce qui permettrait d'en abaisser le coût pour les usagers, contribuerait à améliorer la diversité des services et surtout, augmenterait l'emploi. Bien que les restrictions dans ces secteurs soient souvent justifiées par des motifs d'intérêt général et de protection du consommateur, elles apparaissent fréquemment inutiles ou à tout le moins disproportionnées par rapport aux objectifs.

### **Commerce de détail**

Diverses études tendent à montrer que les secteurs de la vente au détail et de l'hôtellerie (incluant les restaurants) souffrent d'un manque de concurrence en France, et ce sur la base de différents indicateurs examinés dans un contexte de comparaison

internationale ou intersectorielle. Or, ensemble ces secteurs comptent pour un peu plus de 7 % (dont 0.8 % pour l'hôtellerie) de l'économie marchande en valeur ajoutée et à lui-seul, le grand commerce alimentaire représente la branche professionnelle la plus importante (environ 600 000 salariés). Une étude récente (Bouis, 2007) mesurant les facteurs de marges (*mark-up*) dans les différents secteurs de l'économie montre que ceux observés dans le commerce de détail et l'hôtellerie (incluant la restauration) en France comptent parmi les plus élevés (graphique 4.1), avec un écart assez marqué par rapport aux pays où l'on retrouve les marges les plus faibles (Allemagne, Danemark). L'étude montre également que les *mark-up* dans ces secteurs se sont considérablement accrus en France à partir du milieu des années 90, hausse d'une ampleur qui n'a été observée que dans quelques pays (Espagne dans les deux secteurs et Royaume-Uni dans le commerce de détail).

Graphique 4.1. **Mark-up dans le commerce de détail et hôtellerie dans certains pays de l'OCDE**



Source : OCDE, issu de Bouis (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/604328043381>

Les indications tirées de l'examen des *mark-up* quant à l'intensité de la concurrence dans le commerce de détail sont en parties corroborées par des mesures de concentration sur les marchés, en particulier en ce qui a trait aux produits alimentaires (ou de consommation quotidienne)<sup>4</sup>. Ainsi dans le cas de la France, on constate que depuis 1993 la part de marché des cinq plus grands groupes de distribution a augmenté de manière continue jusqu'en 2004, avant de rebaisser légèrement depuis. Bien qu'une tendance similaire ait été observée dans de nombreux autres pays européens – en particulier dans les petits pays où l'entrée de groupes étrangers a poussé à la consolidation des enseignes locales – la concentration à la fin des années 90 était significativement plus marquée en France qu'en Allemagne, en Italie et en Espagne (Dobson et al., 2002). En revanche, elle était comparable ou même inférieure à celle observée au Royaume-Uni ainsi que dans certains petits pays.

Par ailleurs, la faiblesse de la concurrence sur le marché français de la grande distribution apparaît de manière plus nette lorsqu'on examine plus spécifiquement les relations entre distributeurs et fournisseurs d'une part, et entre distributeurs et consommateurs au niveau local, d'autre part. Tout d'abord, les cinq principales centrales d'achat<sup>5</sup> représentent près de 90 % de part de marché sur les produits de grande consommation et les produits frais, disposant ainsi d'un quasi-pouvoir de monopsonne, du moins face aux petits fournisseurs<sup>6</sup>. Ensuite, deux études récentes suggèrent que la

concentration au niveau local est encore plus élevée qu'au niveau national. Selon une d'entre elles, un seul grand distributeur possède un part de marché supérieur à 25 % (et plus de 15 points le séparent du second concurrent) dans 60 % des bassins de consommation (Astérop, 2008). La seconde étude, qui se concentre sur les hypermarchés, montre qu'à peine un peu plus d'un quart des 634 zones de chalandises couvrant le territoire français sont véritablement concurrentielles (UFC-Que Choisir, 2008). Dans un tiers des cas, la concurrence y est virtuellement absente alors que dans les zones restantes, la concurrence est plus ou moins intense.

### **Les principaux facteurs ayant contribué à façonner la structure des marchés**

L'évolution de la structure de marché en France a été façonnée par plusieurs tendances communes à l'ensemble des pays développés et qui ont entraîné de profonds changements au cours des trois ou quatre dernières décennies, en particulier dans la distribution alimentaire. Parmi ces tendances, on retrouve le développement de grandes surfaces d'achat en périphérie des grandes villes, favorisant le déploiement des hypermarchés, auquel s'est ajouté l'investissement dans des systèmes sophistiqués de logistique et de distribution rendu possible par le progrès technologique et qui ont entraîné des rendements à l'échelle croissant. Parallèlement, l'ouverture progressive des frontières, particulièrement en Europe, a favorisé la concentration au niveau national et l'émergence de grandes chaînes de distribution dotées d'une grande puissance d'achat.

Bien que ces concentrations aient pu dans bien des cas générer des gains d'efficience et permettre d'offrir une gamme de services plus complète au consommateur, les autorités de concurrence se sont malgré tout inquiétées du grand pouvoir de marché que les distributeurs pouvaient être en mesure d'acquérir à la fois vis-à-vis des fournisseurs et des consommateurs. Or, face à ces craintes, les pouvoirs publics ont réagi de manières diverses, en partie parce que l'effet sur l'efficacité économique d'une forte puissance d'achat aux mains des distributeurs dépend de plusieurs facteurs dont l'influence a pu varier d'un pays à l'autre. Parmi ceux-ci, on retrouve la concentration des hypermarchés sur les marchés locaux ainsi que la présence de *hard discounters*, pouvant attiser la concurrence même dans un marché relativement concentré<sup>7</sup>. D'autre part, l'importance accordée à l'objectif de concurrence par rapport à d'autres considérations tels l'urbanisme commercial, la protection des petits commerces ou la volonté de voir se développer des « champions » nationaux capables de conquérir des marchés étranger a pu également varier d'un pays à l'autre.

Dans le cas de la France, la structure de marché, le degré effectif de concurrence et leur impact sur l'évolution des prix ont été largement influencés par deux types de réglementation mises en place il y a quelques décennies et qui, au fil des modifications, ont eu pour effet d'affaiblir considérablement la concurrence, en particulier dans les années 90. Le premier type concerne l'urbanisme commercial et le second se réfère à la négociabilité des tarifs et des conditions de vente entre distributeurs et fournisseurs.

### **Urbanisme commercial : les lois Royer et Raffarin**

La loi Royer, introduite en 1973, visait avant tout à protéger le petit commerce face au développement rapide des grandes surfaces en soumettant l'ouverture de magasins de plus de 1 500 m<sup>2</sup> (dans les villes de plus de 40 000 habitants) à une autorisation de commissions départementales d'urbanisme commercial (CDUC) composées en grande majorité d'élus locaux, de commerçants et d'artisans indépendants. Ainsi, on permettait

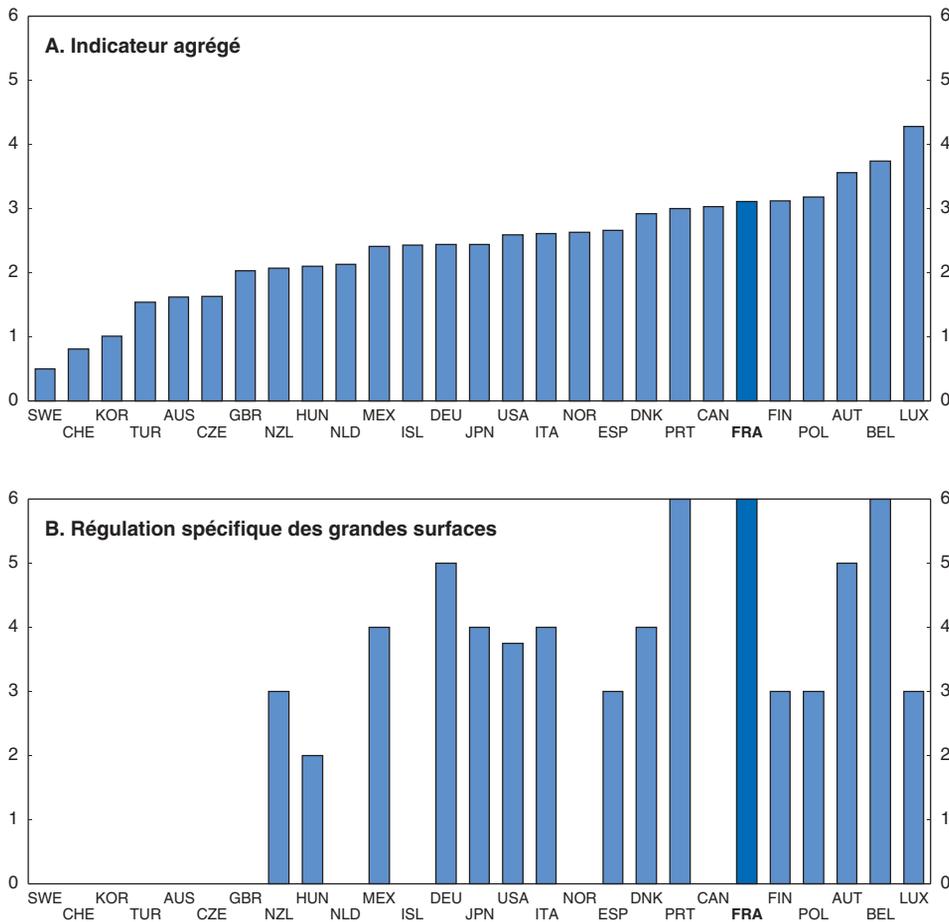
aux commerces établis d'intervenir directement au processus d'entrée de nouveaux concurrents sur leur territoire, d'autant plus que parmi la panoplie de critères imposés par la loi, un portait spécifiquement sur la besoin économique ou capacité du marché local à absorber un nouveau concurrent. Il ne s'agissait donc pas tant d'enrayer totalement le déploiement des hypermarchés, mais d'éviter qu'une situation de vive concurrence entre les grandes surfaces n'entraîne des innovations et une baisse des prix qu'auraient difficilement pu soutenir les petits commerces.

Ce dispositif fut considérablement renforcé par la Loi Raffarin de 1996, qui a abaissé à 300 m<sup>2</sup> le seuil à partir duquel une autorisation de la commission départementale s'avère nécessaire. Les premiers visés par ce resserrement étaient les *hard discounters*, très développés en Allemagne et dont la venue en France était perçue comme une menace bien plus directe pour les petits commerces que les hypermarchés<sup>8</sup>. Entretemps, la composition des commissions départementales a été passablement resserrée, passant de vingt à six membres, renforçant le contrôle des élus locaux mais sans pour autant que les commerçants établis ne perdent leur droit de regard sur la venue de concurrents<sup>9</sup>. Autre changement notable, la loi Raffarin a étendu au secteur de l'hôtellerie le champ d'application des règles d'urbanisme commercial, incluant le seuil de 300 m<sup>2</sup> pour la demande d'autorisation. Les principales dispositions de ces lois ont fait de la France un des pays de l'OCDE où les barrières réglementaires à la concurrence dans le commerce de détail furent les plus élevées (graphique 4.2, qui ne prend pas en compte les changements introduits en France par la LME fin 2008). Ce résultat reflète plus particulièrement les procédures d'autorisation pour l'établissement de grandes surfaces qui furent jusqu'aux à récemment (voir plus bas) les plus restrictives parmi les pays de l'OCDE (Panel B).

Si ces mesures n'ont pas vraiment réussi à freiner le déclin quasi-inéluctable de l'artisanat commercial, elles peuvent néanmoins avoir contribué à stabiliser la part du petit commerce dans la distribution alimentaire, même si cette stabilisation se manifestait déjà avant l'entrée en vigueur de la loi Raffarin<sup>10</sup>. Les mesures ont surtout affecté la structure de marché en limitant la croissance des *hard discounters* au profit de supermarchés traditionnels et des structures de plus petite taille. Ainsi, la proportion de *hard discounters* reste très inférieure à ce qui est observé en Allemagne, au détriment de la concurrence (graphique 4.3)<sup>11</sup>. Dans l'ensemble, les lois Royer-Raffarin ont pu contribuer à un déficit global de grandes surfaces sur le territoire et surtout permis aux grands groupes établis de renforcer leur position sur le marché, contribuant à affaiblir la concurrence dans de nombreuses zones de chalandises. Par exemple, autant la surface totale des hypermarchés que leur surface rapporté au nombre d'habitant sont de l'ordre de 20 % inférieur à ce que l'on retrouve au Royaume-Uni où, contrairement à la France et l'Allemagne, l'ouverture de grandes surfaces ne fait pas l'objet d'une autorisation spécifique (Messerlin, 2008). De plus, en limitant l'espace disponible pour afficher les produits, le pouvoir de négociation des distributeurs s'est vu également renforcé face aux fournisseurs, conduisant les pouvoirs publics à intervenir pour « rééquilibrer » le rapport de force (voir ci-dessous). Même si l'impact de ces lois a été plus visible dans le commerce alimentaire, elles ont tout de même joué un rôle non-négligeable dans l'hôtellerie en freinant considérablement le développement d'hôtels de grande capacité au profit de petites surfaces et des chambres d'hôte (Commission Attali, 2007).

Graphique 4.2. **Barrières réglementaires dans le commerce de détail**<sup>1</sup>

L'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6, du moins au plus restrictif, 2008



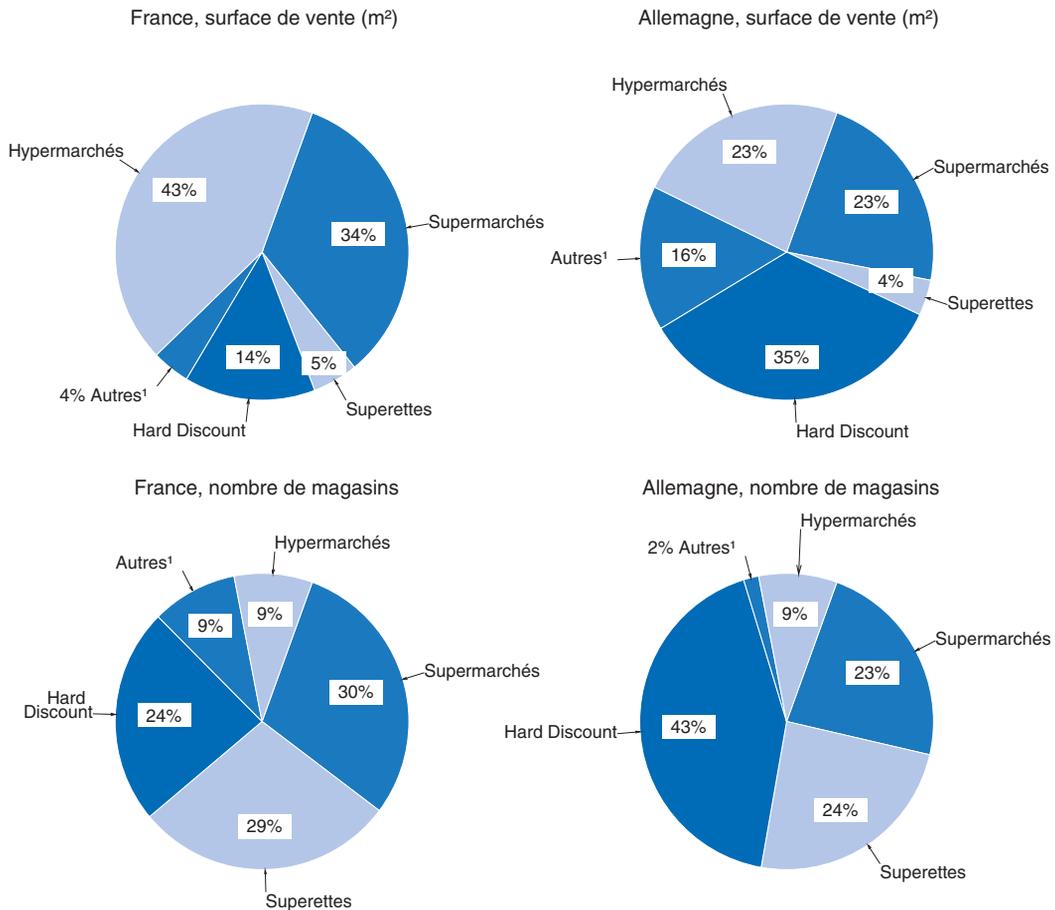
1. Les données ne sont pas disponibles pour la Grèce, l'Irlande et la République slovaque. Le graphique ne reflète pas les changements introduits en France fin 2008 dans le cadre de la LME.

Source : OCDE, Base de données PMR.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/604355132064>

### La loi Galland et l'interdiction de revente à perte et de discrimination dans les tarifs

Quant au deuxième type de réglementation, développé autour des principes d'interdiction de revente à perte et de non-discrimination dans les tarifs offerts aux distributeurs, il a eu pour but premier de protéger les fournisseurs industriels face aux grands distributeurs dont le rapport de force favorable aurait pu leur permettre d'imposer de manière unilatérale les prix et conditions d'achats des produits au détriment des petites et moyennes entreprises. En empêchant les distributeurs de profiter de leur puissance d'achat pour tirer les prix vers le bas, la réglementation a cherché en même temps à mettre les petits commerces à l'abri d'une concurrence sur les prix trop intense, rejoignant du coup le principal objectif des lois Royer et Raffarin. Bien que l'interdiction de revente à perte remonte au début des années 60, elle a été rendue véritablement applicable par les changements introduits par la loi Galland de 1996.

Graphique 4.3. **Structure de marché de la distribution alimentaire en France et en Allemagne, 2008**

1. Dans le cas de la France, cette catégorie inclut les magasins populaires, ainsi que les surfaces spécialisés dans les produits congelés et les produits issus de culture biologiques. Pour l'Allemagne, cette catégorie comprend essentiellement les magasins de type entrepôts.

Source : OCDE et Trade dimensions.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/604388374312>

Celle-ci éliminait en effet deux sources d'ambiguïté qui jusque-là avaient permis aux acteurs de contourner la règle, à savoir l'absence d'une définition claire et précise du seuil de revente à perte et la possibilité d'inclure dans le calcul de ce seuil diverses promesses de ristournes devant être acquittées à une date ultérieure par les fournisseurs en échange de services commerciaux (Allain, Chambolle et Vergé, 2008). Ces diverses ristournes permettent de distinguer deux composantes de la marge commerciale du distributeur qui ont joué un rôle important dans l'impact de la loi sur l'évolution des prix de vente au détail : la marge avant et la marge arrière (encadré 4.1).

### **Impact global de la réglementation sur les prix, l'emploi et la productivité**

L'évolution des prix relatifs de produits alimentaires entre le milieu des années 1996 et 2001 reflète assez bien l'impact que ces lois ont eu sur le comportement des principaux acteurs. Non seulement l'indice des prix relatif de l'alimentaire a en effet augmenté plus

### Encadré 4.1. Distinction entre le tarif affiché et le prix réel acquitté par le distributeur

Le prix unitaire d'un produit ne constitue qu'une partie du tarif global ou effectif acquitté par les distributeurs, en raison notamment de nombreuses clauses portant sur les services commerciaux dont peuvent bénéficier les fournisseurs dans le cadre de contrats d'approvisionnement et qui font l'objet de remises ou ristournes par ces derniers. Certains de ces services, tels la mise en évidence du produit (tête de gondole) font l'objet de remises qui sont acquises par les distributeurs au moment de la vente au consommateur (les *marges avant*). Toutefois, les contrats peuvent inclure également de nombreuses remises qui sont conditionnelles à des résultats en termes de ventes sur une année ou qui correspondent à divers services commerciaux pouvant aller au-delà des transactions traditionnelles (publicité, services logistiques, etc.). Ces remises n'étant pas acquises au moment de la vente, elles font partie des *marges arrière* (voir schéma ci-dessous).

Il faut souligner que les *marges arrière* s'appliquent généralement à des catégories spécifiques de produits, à savoir les produits transformés (par opposition aux produits tels les fruits et légumes, la viande ou le poisson lorsqu'ils sont vendus en vrac) ainsi que les produits de grande marque (par opposition aux marques de distributeurs). C'est en partie la raison pour laquelle la hausse des prix qui a fait suite à la loi Galland a été surtout prononcée dans les produits de grande marque.

À partir de 1997, le seuil de revente à perte fut très précisément défini comme le prix apparaissant sur la facture d'achat ajusté pour les taxes et le coût de transport. En outre, afin d'accroître la transparence, seules les *marges avant* purent dorénavant être incluses dans le calcul de ce seuil. Les principaux effets de ces changements, combinés au principe de non-discrimination, ont été de permettre aux fournisseurs de fixer un prix plancher commun à l'ensemble du secteur pour chaque produit et de faire porter les négociations entourant les conditions générales de vente sur les *marges arrière*. En effet, autant les fournisseurs que les distributeurs avaient intérêt à réduire l'importance des marges avant (incluse dans le calcul du seuil revente à perte) au profit des marges arrière (non-incluses) : les fournisseurs parce qu'ils s'assuraient d'un prix minimum pour leurs produits, et les distributeurs (surtout les moins compétitifs) parce qu'un seuil de revente à perte élevé et uniforme neutralisait les effets de la concurrence à partir du moment où il ne laissait plus suffisamment de marges pour permettre une variété de prix dans la vente finale au consommateur. Les *marges arrière* sont ainsi passées d'un peu plus de 20 % du prix net facturé en 1998 à 33 % en 2005, avec des cas d'abus avérés où le seuil de revente à perte était artificiellement gonflé en échange de remises conditionnelles correspondant à des services ou prestations fictives (Boutin et Guerrero, 2008). Ce glissement vers les *marges arrière* des négociations de conditions de vente suggère que ces mesures n'ont que très partiellement atteint leur objectif, à savoir le renforcement de la position des petits fournisseurs vis-à-vis de la grande distribution.

Conditions générale de vente (CGV)	Facture du fournisseur
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Barème de tarifs               <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Ristourne quantitative sur le prix</li> <li>❖ Remise liée à la vente</li> <li>❖ Escompte (si prévu par la convention)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Tarif</li> <li>● Prix simple net facture (détermine la « marge avant »)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ristournes conditionnelles (non directement liée à l'acte de vente)</li> <li>● Services spécifiques (prévus aux CGV ou conventions spéciales)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Facture différée ou avoir = prix double net (« marge arrière »)</li> </ul>
Coopération commerciale	Facture du distributeur
Services non liés à l'achat des produits	Séparée = prix triple net (autre « marge arrière »)

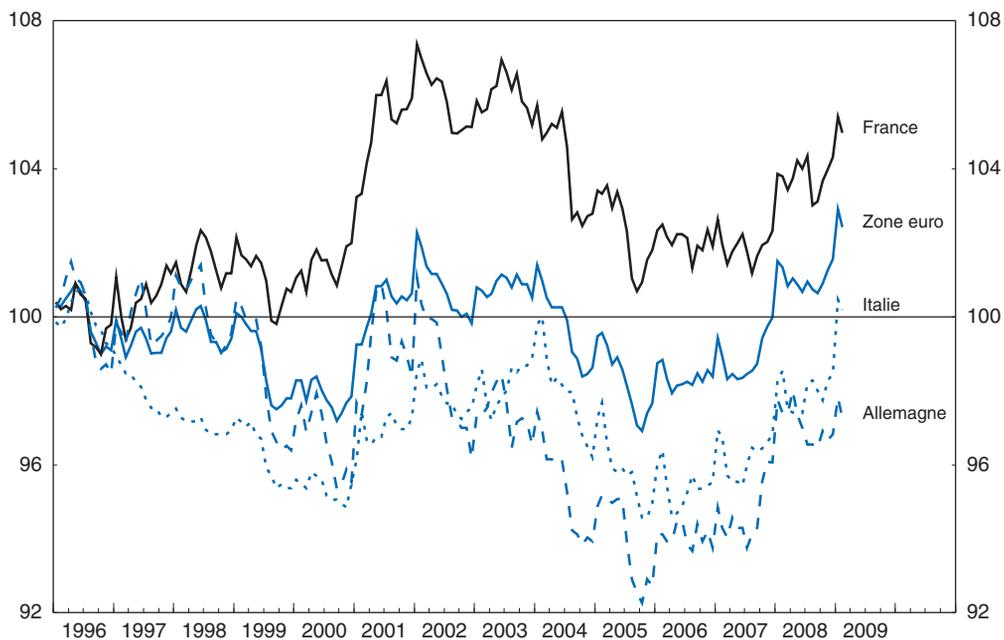
Source : Commission Canivet (2005).

rapidement en France que dans les principaux pays voisins (graphique 4.4), mais l'accélération marquée à la fin des années 90 a suivi de près l'entrée en vigueur de la loi Galland, même si elle a également coïncidé avec le passage à l'euro<sup>12</sup>. D'ailleurs, sur la base d'une relation empirique pour les prix des produits alimentaires (hors fruits, légumes et poissons frais), le surcroît d'inflation attribuable à la loi Galland sur la période 1997-2001 peut être évalué à un peu plus de 3 % (Boutin et Guerrero, 2008). Bien qu'il soit plus prononcé dans le secteur alimentaire, un surcroît d'inflation dû à la loi Galland a également été observé (un peu plus de 1 %) pour les produits manufacturés vendus en grande surface.

Par ailleurs, une étude récente montre qu'un des effets de la loi Galland a été d'affaiblir la sensibilité des prix par rapport au degré de concurrence (Biscourp, Boutin et Vergé, 2008). Alors qu'en 1994 le degré de concentration locale pouvait avoir un impact sur les prix allant jusqu'à entre 10 et 15 % (ce qui est conforme à ce que l'on trouve dans d'autres pays), cette relation avait pratiquement disparu à la fin des années 90, le degré de concurrence n'ayant plus d'effet significatifs sur les prix. Il n'est donc pas très étonnant que les écarts de prix observés sur des produits identiques ne varient que de 1 à 2 % entre les zones de faible et forte concurrence (UFC-Que choisir, 2008). Dans ce contexte, il est d'ailleurs difficile d'identifier de manière distincte l'effet sur les prix de la régulation de l'urbanisme commercial, d'autant que divers facteurs peuvent influencer les écarts de prix entre régions, notamment les différences de niveau de vie qui se reflètent entre autres par des variations dans le prix du foncier commercial (Griffith et Harmgart, 2008)<sup>13</sup>.

Graphique 4.4. **Évolution du prix relatif des produits alimentaires**<sup>1</sup>

Janvier 1996 = 100



1. Corrigé de l'inflation générale.

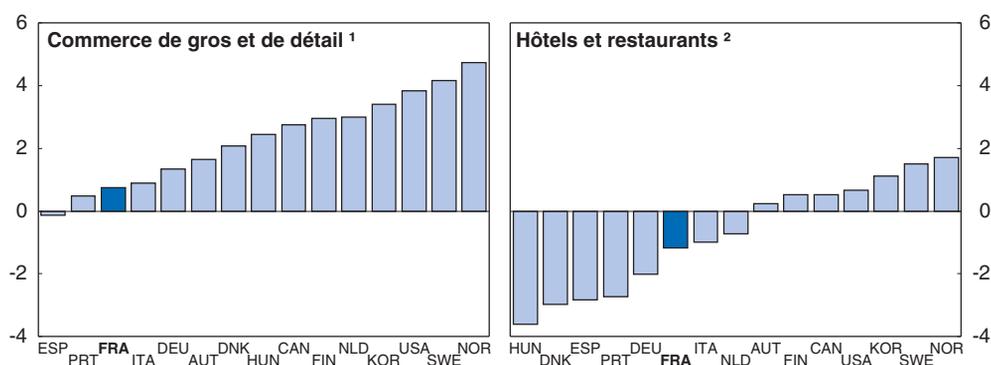
Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/604445287142>

En revanche, diverses estimations laissent penser que les effets négatifs sur l'emploi et la productivité des lois sur l'urbanisme commercial ont été substantiels. Tout d'abord, une étude économétrique a directement estimé l'impact des barrières à l'entrée de nouveaux commerces entre 1975 et 1998 sur l'emploi dans le secteur du commerce de détail (Bertrand et Kramarz, 2002). Après avoir observé que l'application des critères à l'entrée contenus dans la loi Royer variait entre les départements, notamment en fonction du parti politique dominant au plan local, les auteurs ont exploité ces différences dans les taux d'autorisation pour conclure qu'entre 7 % et 15 % d'emplois supplémentaires (soit entre 112 000 et 240 000) auraient pu être créés dans ce secteur en l'absence des barrières réglementaires à l'entrée. Par ailleurs, une étude plus récente estime qu'entre 50 000 et 100 000 emplois ont été perdus au cours des dix années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi Raffarin (Askenazy et Weidenfeld, 2007). La fourchette correspond aux hypothèses faites quant au partage du surcroît de rente qu'a engrangé le secteur entre prix plus faibles et emplois plus élevés<sup>14</sup>. Quant à l'impact sur la productivité, même si des estimations directes sont plus difficiles à établir, on observe néanmoins que la croissance de la valeur ajoutée par employé dans les secteurs du commerce et de l'hôtellerie a été faible à la fois en valeur absolue et en comparaison internationale sur la période 1995-2006 (graphique 4.5).

Graphique 4.5. **Taux de croissance moyen de la productivité sur la période 1995-2006 dans certains pays de l'OCDE**

Valeur ajoutée par employé



1. SWE : 1995-2005, PRT : 1995-2005.

2. FRA : 1995-2005, SWE : 1995-2005, PRT : 1995-2005.

Source : OCDE, Base de données STAN, Édition 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/604454230433>

### Les changements apportés par la LME

La LME votée à l'été 2008 apporte divers changements aux règles de négociabilité des conditions de vente entre fournisseurs et distributeurs (loi Galland) ainsi qu'à celles concernant l'urbanisme commercial (lois Royer-Raffarin). Concernant la loi Galland, la LME poursuit dans la voie des réformes engagées depuis quelques années (encadré 4.2), sans remettre en cause l'interdiction de revente à perte. Premièrement, l'interdiction *per se* de pratiques commerciales discriminatoires a été levée, donnant davantage de liberté dans la négociation commerciale avec la possibilité pour les fournisseurs de moduler leurs tarifs en fonction des distributeurs sans avoir à se justifier. Ainsi, les conditions générales de vente, y compris les tarifs, peuvent dorénavant faire l'objet de négociations directes entre

#### Encadré 4.2. Les réformes précédant la LME

Face à la montée des prix de détail des produits alimentaires, les autorités ont pris des mesures successives depuis quelques années, en particulier pour amoindrir les effets pervers de la loi Galland. Déjà en 2004, un rapport sur la question préconisait une redéfinition du seuil de revente à perte afin d'y inclure les *marges arrière* et ainsi faire en sorte qu'il soit fixé au niveau du prix réellement payé par les distributeurs aux fournisseurs (Commission Canivet, 2005). Il suggérait également de permettre aux fournisseurs de discriminer entre les distributeurs. L'une ou l'autre de ces mesures était en effet susceptible de restaurer la concurrence à la fois entre producteurs (sur un même type de produit mais de marque différente) et entre distributeurs (sur des produits de même marque), permettant ainsi d'éliminer l'effet de prix plancher uniforme (Allain et Chambolle, 2007). Bien que le gouvernement se soit rapidement engagé sur cette voie à partir de 2005, l'approche suivie a été graduelle. Tout d'abord, en ce qui concerne le seuil de revente à perte, une première réforme survenue en 2005 (loi Dutreil II) a permis d'y inclure dans un premier temps jusqu'à 15 % des *marges arrière*, puis 20 % par la suite. Toutefois, toujours dans un souci du maintien de l'équilibre des rapports de force entre distributeurs et fournisseurs, ce changement a été accompagné d'une moins grande liberté dans les négociations commerciales dans la mesure où la forme et le contenu des contrats spécifiant les services rendus par les distributeurs ont été davantage encadrés.

L'inclusion complète des *marges arrière* dans la définition du seuil a finalement été concrétisée en janvier 2008 (loi Chatel). Du coup, le seuil de revente à perte devenait désormais fixé au prix dit « triple net », c'est-à-dire net des marges avant (simple net), des remises conditionnelles non-acquises lors de la vente (double net) et des ristournes additionnelles correspondant à des coopérations commerciales ou services spécifiques (triple net).

En ce qui a trait au principe de non-discrimination, une première brèche était ouverte en 2003 à la faveur d'une circulaire (Dutreil) qui autorisait une différenciation « modérée » des conditions générales de vente, avec pour objectif de ramener la négociation vers les *marges avant*. La circulaire permettait, entre autres, que les conditions générales de vente puissent être différenciées par catégories de clients (par exemple entre grossistes et détaillants), ainsi qu'une différenciation tarifaire liée aux délais de règlement et à l'escompte pour paiement anticipé. Ces derniers changements n'ont toutefois pas eu l'effet escompté dans la mesure où l'importance des *marges arrière* dans le prix net sur facture a continué de grimper entre 2004 et 2006.

Pour ce qui est des lois Royer-Raffarin, elles n'avaient pas fait l'objet, jusqu'à l'introduction de la LME, d'une remise en cause significative. Au contraire, une loi votée en 2000 a ajouté trois critères à la longue liste devant être considérée par les membres des commissions départementales dans l'examen des demandes d'autorisation. Suite à ce changement, les membres devaient considérer jusqu'à neuf critères dont certains pouvaient conduire à des conclusions contradictoires.

producteurs et distributeurs sans être soumises à l'obligation de justification des raisons pour lesquelles les conditions varient d'un distributeur à l'autre. Le processus demeure néanmoins encadré par la signature d'une convention ou d'un ensemble formé par un contrat-cadre et des contrats d'application, formalisant le résultat de la négociation. Parallèlement, la LME favorise la réduction des *marges arrière* en basculant vers les *marges avant* les obligations commerciales directement liées à l'opération de vente. Les rémunérations liées à ces obligations apparaîtront dorénavant en remises sur facture. En

contrepartie, il sera rendu plus facile pour la justice d'identifier les abus de puissance d'achat par les distributeurs à l'encontre des fournisseurs, et les sanctions dans de tels cas sont considérablement alourdies. En outre, les délais de paiement accordés aux distributeurs par les fournisseurs sont raccourcis (voir chapitre 3).

Concernant la réglementation sur l'urbanisme commercial (lois Royer-Raffarin), la LME apporte deux changements notables : le seuil de déclenchement des procédures d'autorisation des commerces est relevé de 300 m<sup>2</sup> à 1 000 m<sup>2</sup> et la composition des commissions départementales est modifiée de manière à exclure les représentants des chambres de commerce et des artisans et renforcer la présence des élus. Ces derniers retrouvent ainsi la majorité au sein des commissions départementales dont ils disposaient jusqu'en 1993. Outre les élus locaux, dont le nombre passe de trois à cinq, les commissions sont désormais composées de trois personnalités qualifiées en matière de consommation, de développement durable et d'aménagement du territoire. D'autre part, les critères économiques tels la densité commerciale, l'offre et la demande sont abandonnés au profit de critères d'aménagement du territoire et de développement durable. La suppression des critères économiques (du type visant à établir si le marché est suffisamment important pour supporter un concurrent supplémentaire) ainsi que l'exclusion des représentants d'opérateurs concurrents (chambre de commerce et artisanat) dans les commissions étaient de toute manière devenues impératives dans la mesure où ces pratiques étaient contraires à la Directive Service adoptée par l'Union européenne. Finalement, le champ d'application de la procédure spéciale d'autorisation a été rétréci dans la mesure où l'hôtellerie en est dorénavant exclue, de même que les stations-service, les commerces de véhicules automobiles ou de motocyclettes.

Compte tenu des distorsions que les principales lois concernées ont engendrées dans la structure des marchés avec des conséquences néfastes en termes d'efficacité, d'emploi et d'inflation, on peut se demander si ces mesures sont suffisantes pour rétablir une véritable concurrence dans le secteur du commerce de détail. Concernant l'urbanisme commercial, l'abrogation du principe d'autorisation spéciale au-delà d'un seuil, raison d'être des lois Royer-Raffarin, permettrait de mettre fin à une procédure de décision au cas par cas, par définition discriminatoire, et qui est en grande partie responsable des nombreuses distorsions mentionnées ci-dessus. Une procédure d'autorisation spéciale en fonction de la surface apparaît d'autant moins nécessaire que les critères d'attribution ont été modifiés de manière à mettre en évidence des objectifs d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement et de fluidité des transports. Ces objectifs pouvant largement être pris en compte par les plans d'urbanisme déjà en place (schéma de cohérence territoriale), la procédure d'autorisation associée à la demande de permis de construire devrait suffire pour toute demande d'ouverture de grande surface, comme c'est le cas dans de nombreux pays européens. Par ailleurs, le contrôle majoritaire exercé par les élus locaux au sein des commissions départementales peut susciter quelques inquiétudes, d'autant plus que leur pouvoir se trouve renforcé avec la possibilité de préempter un terrain prévu pour l'installation d'une nouvelle grande surface et d'y substituer un projet alternatif, au risque une fois de plus de freiner l'implantation de concurrents étrangers. À cet égard, une mission a été mise en place par le gouvernement pour explorer les diverses possibilités.

En ce qui concerne la loi Galland, l'abrogation de l'obligation de non-discrimination envers les distributeurs dans la négociation des conditions générales de vente par les fournisseurs ainsi que la réinsertion des *marges arrière* dans le calcul du seuil de revente à

perte devraient permettre d'éliminer la fixation d'un prix plancher sectoriel et la neutralisation de la concurrence par les prix qu'elle a entraînée. La question qui se pose est de savoir s'il fallait conserver l'interdiction de revente à perte, sachant qu'un tel mécanisme n'est pratiqué que dans une minorité de pays de l'OCDE. Bien que la revente à perte ait fait l'objet d'une abondante littérature, la théorie économique ne permet pas de trancher de manière décisive quant à ses effets positifs ou négatifs en termes d'efficacité.

Étant donné que la pratique des prix prédateurs est déjà dans la plupart des cas sanctionnée par le droit de la concurrence lorsque pratiquée par une entreprise en position dominante, l'interdiction *per se* peut paraître excessive dans la mesure où elle prive le consommateur de bénéfices potentiels (OCDE, 2006). La revente à perte peut très bien en effet être pratiquée par des distributeurs pour diverses raisons indépendantes d'une stratégie visant à évincer un concurrent, dans bien des cas au bénéfice des consommateurs (Chambolle, 2005). Par contre, plusieurs études empiriques – notamment en comparant les résultats des états américains qui ont adopté des pratiques différentes en la matière – montrent que si l'interdiction de revente à perte tend à s'accompagner de mark-up plus élevés chez les distributeurs, elle a également tendance à générer des prix de gros plus faibles avec un effet net incertain sur le prix de vente final (Anderson et Johnson, 1999). Une raison avancée est que l'interdiction générale (*per se*) de revente à perte peut à terme permettre de maintenir davantage de concurrents et donc voir ses avantages l'emporter sur les inconvénients. Dans ce contexte, une éventuelle réforme des règles d'interdiction de revente à perte ne paraît pas prioritaire par rapport à l'abrogation des lois Royer-Raffarin.

#### **Autres obstacles à la concurrence dans le commerce de détail**

En dehors du secteur alimentaire, la volonté de protection du petit commerce combinée à une préoccupation marquée à l'égard la concurrence déloyale a conduit dans le passé à l'instauration de réglementations dont les effets bénéfiques ne sautent pas aux yeux et qui, dans tous les cas, ne sont plus adaptées au développement de nouvelles formes de vente, en particulier la vente en ligne. Par exemple, la Loi Lang de 1981 qui limite sévèrement les possibilités pour les libraires de vendre des livres au rabais (pour attirer plus de clientèle ou simplement écouler des stocks plus rapidement) a récemment été évoquée pour interdire au distributeur Amazon d'offrir la livraison gratuite sous prétexte que ceci constituait une « vente à prime ». On peut s'interroger sur la nécessité de conserver ce règlement qui vise explicitement à imposer un prix de vente unique étant donné les effets pervers sur la concurrence<sup>15</sup>.

Par ailleurs, la réglementation concernant les heures d'ouverture des magasins demeure relativement restrictive, en particulier en ce qui a trait à l'ouverture des commerces le dimanche. Malgré certains assouplissements introduits récemment, la pratique du commerce le dimanche reste fortement encadrée. Le principe du repos dominical est inscrit dans le code du travail, mais il est assorti de quelques exceptions qui concernent pour la plupart les services essentiels (hôpitaux, transports, etc.) ainsi que certains commerces situés dans des zones à forte densité touristique. À ces exceptions s'ajoutent certaines dérogations partielles permettant par exemple aux maires de communes ou préfets de régions d'autoriser l'ouverture des commerces jusqu'à un maximum de cinq dimanches par an, lequel droit est généralement exercé durant les semaines précédant les fêtes de fin d'année<sup>16</sup>. La principale avancée de la réforme actuellement en discussion, dans sa présentation actuelle, est d'étendre cette dérogation à

cinq dimanches supplémentaires dans les grandes agglomérations (plus d'un million d'habitants)<sup>17</sup>. En échange, la loi impose le doublement de la rémunération du travail effectué le dimanche. Outre la plus grande liberté offerte au consommateur, une plus grande souplesse dans l'ouverture des commerces du dimanche pourrait principalement avoir des effets bénéfiques sur l'emploi des jeunes, à l'instar de l'expérience observée dans de nombreux pays où la pratique est généralisée. Les effets sur les prix ou les externalités sociales de cette réforme sont néanmoins plus incertains.

### **Professions réglementées**

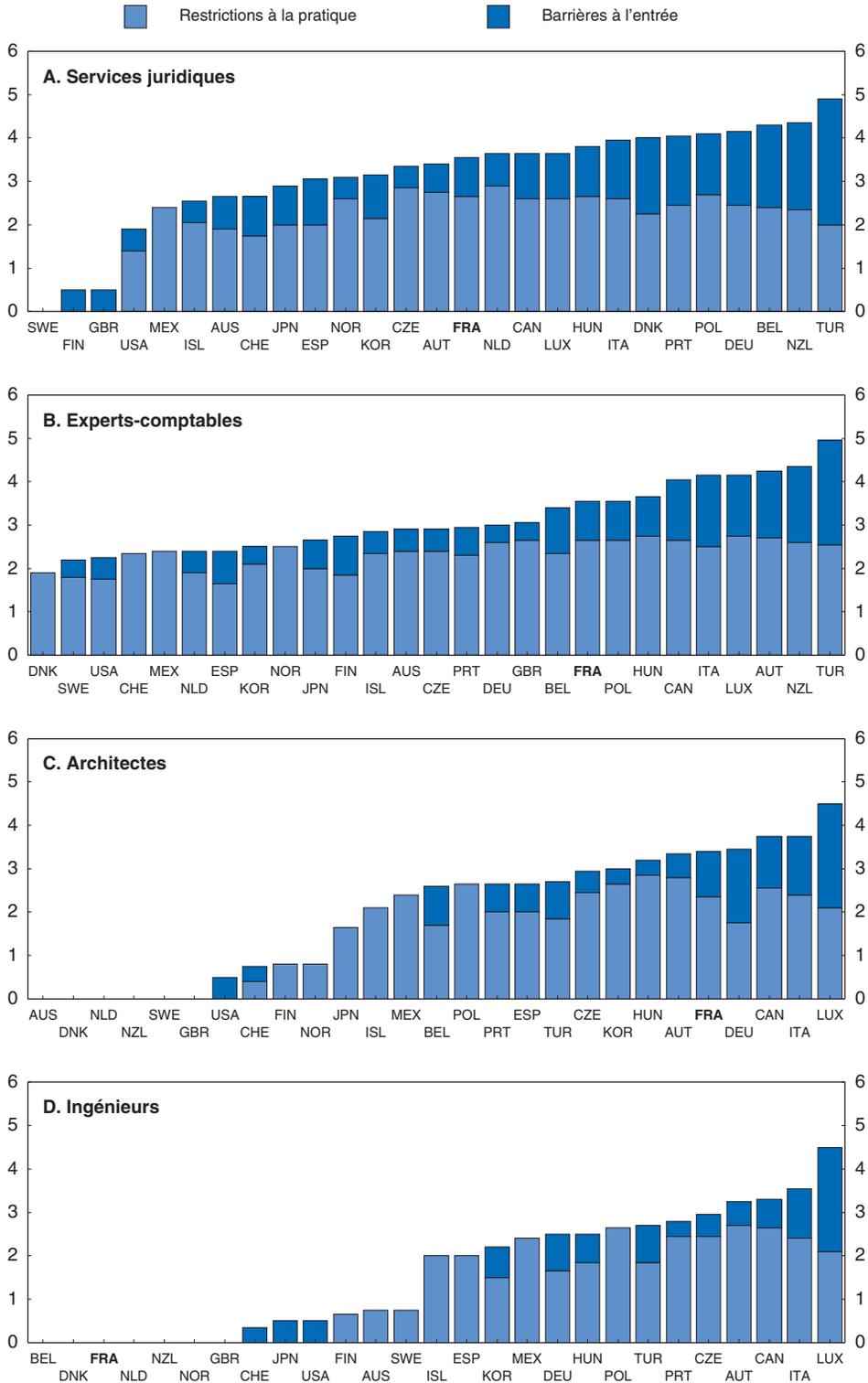
Dans la plupart des pays de l'OCDE, nombre de services professionnels sont soumis à un large éventail de réglementation (sous forme d'autorégulation et/ou de réglementation imposée par l'État), dont certaines ont un impact direct sur la concurrence. Outre les barrières réglementaires à l'entrée dans les professions, diverses restrictions concernant la pratique elle-même des professionnels contribuent principalement à limiter le jeu de la concurrence. Les principales barrières à l'entrée incluent le nombre minimum d'année d'études requis pour exercer la profession, la présence d'examens supplémentaires pour être reconnu membre à part entière ou l'imposition de *numerus clausus* (contingentements). Parmi les restrictions à la pratique, on retrouve le contrôle des tarifs, l'interdiction de publicité ainsi qu'un encadrement stricte concernant les tâches pouvant être accomplies par le professionnel et/ou la forme légale de l'entreprise via laquelle le service est offert. Ces diverses réglementations sont généralement motivées par des défaillances de marché découlant principalement de l'asymétrie d'information entre le professionnel et le client<sup>18</sup>. L'objectif de la réglementation, qui peut être imposée à la fois par les pouvoirs publics et/ou par les professions elles-mêmes consiste donc en premier à combler l'écart d'information en fournissant aux clients potentiels une assurance à faible coût concernant l'intégrité et les compétences du professionnel.

On constate toutefois que le caractère restrictif des barrières réglementaires dans certaines professions peut varier considérablement à travers les pays de l'OCDE, suggérant que dans certains pays les barrières à l'entrée et les restrictions à la pratique vont sans doute au-delà de ce qui est nécessaire pour offrir au consommateur une protection adéquate. Ainsi, l'indicateur de réglementation dans certains services spécifiques montre qu'à l'instar de nombreux de ses voisins d'Europe continentale, la France maintient des barrières réglementaires relativement élevées dans trois des quatre professions examinées à savoir les experts-comptables, les architectes et les services juridiques (graphique 4.6). Dans chaque cas, le caractère restrictif de la réglementation reflète bien davantage les barrières directes à l'entrée que les restrictions à la pratique, même si celles-ci demeurent non-négligeables. Par exemple, le nombre d'années d'études requises pour l'obtention des diplômes exigés pour exercer les professions d'expert-comptable, d'architecte et de juriste est sensiblement supérieur en France que dans nombreux autres pays de l'OCDE. Dans le cas des architectes, les conditions d'obtention de licence et les exigences en matière d'éducation ont même été toutes deux renforcées depuis 2003, alors que la tendance internationale est plutôt l'inverse.

Par ailleurs, plusieurs rapports d'experts ont fait état au cours des dernières années de barrières à la concurrence excessivement élevées dans diverses autres professions réglementées liées à la santé ou aux soins esthétiques (kinésithérapeutes, vétérinaires, pharmaciens, coiffeurs) ou plus généralement dans les services aux personnes à domicile<sup>19</sup>. Ainsi, les effectifs en services de vétérinaires sont nettement inférieurs à la

### Graphique 4.6. Barrières réglementaires à la concurrence dans des professions spécifiques<sup>1</sup>

L'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6, du moins au plus restrictif, 2008



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

Source : OCDE, Base de données PMR.

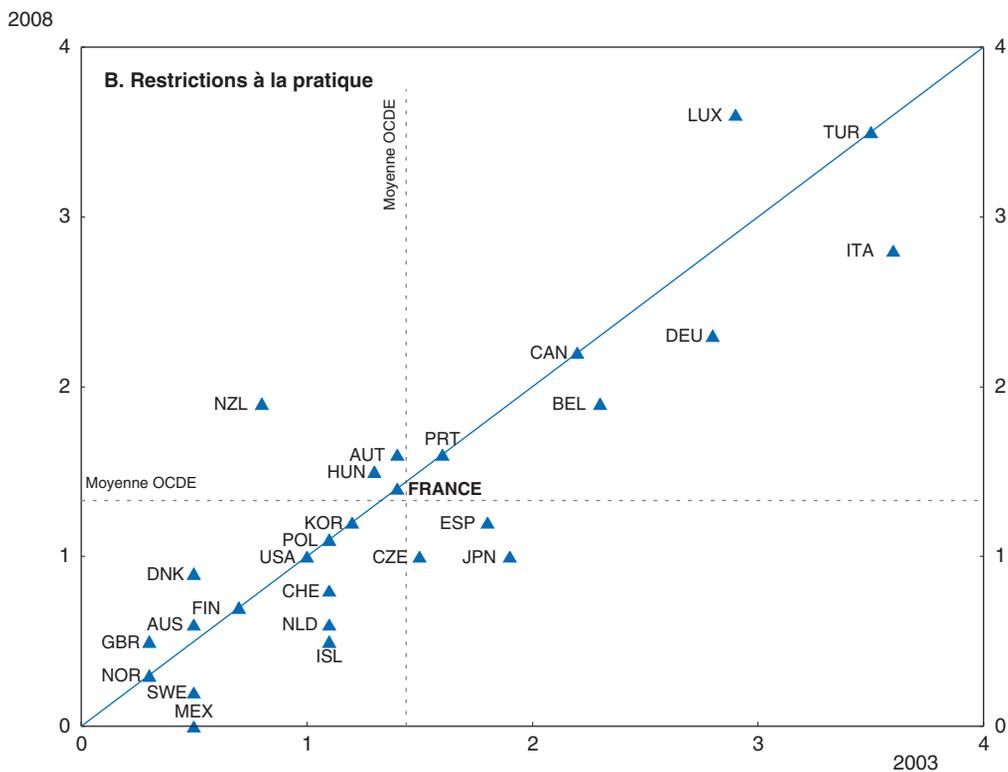
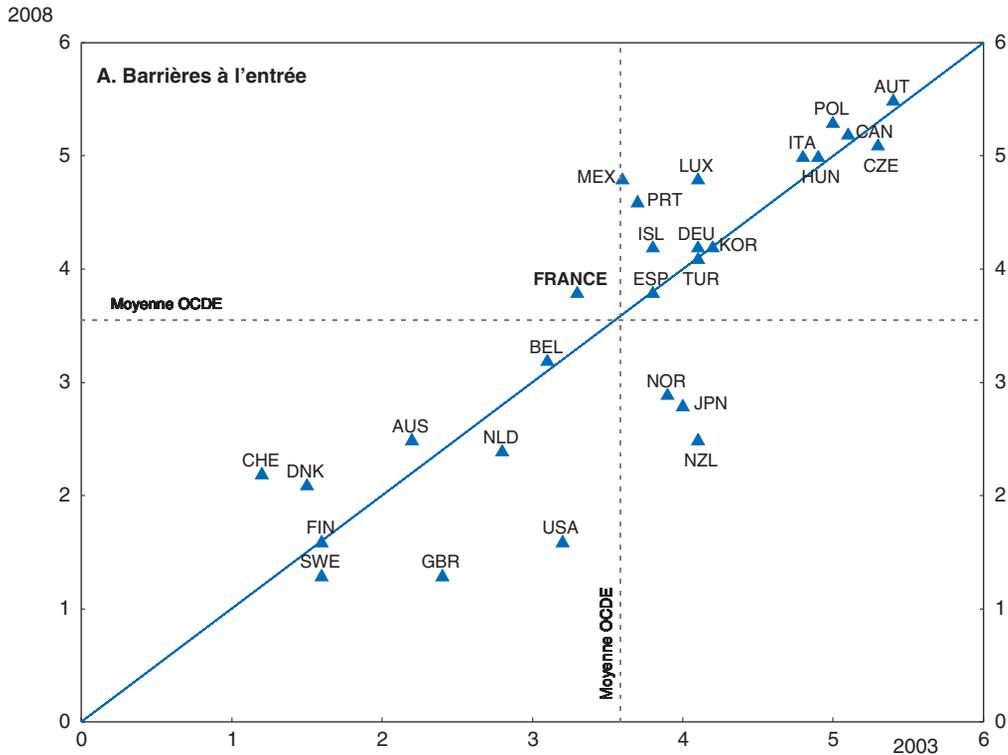
moyenne européenne, retard causé en bonne partie par des *numerus clausus* très contraignants. Les pharmaciens bénéficient en plus d'une gamme beaucoup plus large de produits sur lesquels ils possèdent un droit de vente exclusif comparativement à la pratique en vigueur dans nombreux pays européens<sup>20</sup>. Même pour les coiffeurs, les exigences en matière de formation dépassent ce que l'on pourrait juger nécessaire au regard des difficultés du métier et constituent de ce fait une barrière à l'entrée. La réglementation très contraignante dans ces professions offre d'ailleurs un contraste très frappant avec le cas des ingénieurs où les entraves à l'entrée sont pratiquement inexistantes. En fait, le cas des ingénieurs illustre bien qu'il est possible de concilier à la fois les objectifs de contrôle de qualité et d'intégrité avec ceux de saine concurrence (Cahuc et Kramarz, 2004)<sup>21</sup>. S'il est vrai que le caractère contraignant de la réglementation peut légitimement varier d'une profession à l'autre en fonction des risques qu'elles représentent, par exemple pour la santé ou sécurité publique, il n'est pas certain que des différences aussi importantes puissent être justifiées, notamment dans le cas des experts-comptables, architectes ou coiffeurs.

Pris individuellement, la plupart de professions réglementées ne comptent que pour une part relativement faible de l'emploi total dans le secteur marchand et de la valeur ajoutée, surtout en comparaison du commerce de détail. Toutefois, pris dans leur ensemble, ils ont un impact considérable d'autant plus que le potentiel de croissance y est substantiel en raison du déficit d'emplois qui les caractérise par rapport à d'autres pays. Outre l'effet négatif sur l'emploi, les restrictions à l'entrée et à la pratique se traduisent en général par des tarifs plus élevés et, dans certains cas, par une plus faible productivité (Paterson, Fink and Ogun, 2003)<sup>22</sup>. L'expérience de plusieurs pays indique que là où les services sont protégés par une autorégulation intensive, les instances d'autorégulation ont en effet tendance à aller au-delà de l'objectif d'assurance de qualité et d'intégrité et profitent de leur position pour imposer des tarifs plus élevés, bénéficiant ainsi d'une rente économique (OCDE, 2007a). En revanche, les études ne permettent pas de montrer qu'une réglementation plus restrictive entraîne une augmentation significative de la qualité des services ou une meilleure protection pour le consommateur.

Le fait que dans la plupart des cas les barrières demeurent très élevées malgré la multiplication des recommandations contenues dans les divers rapports d'expert – et dont certains remontent à plusieurs années – illustre une fois de plus toute la difficulté à réformer quand il s'agit de dissiper des rentes créées de longue date.<sup>23</sup> D'ailleurs, ce constat n'est pas propre à la France comme le montre la faible évolution dans le temps des indicateurs réglementaires dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 4.7). Ceci est d'autant plus vrai qu'il n'est pas facile pour le client/consommateur d'en mesurer directement le surcoût qu'il subit en termes de tarifs plus élevés ou de variété et de qualité de service plus faible. Pourtant, un certain nombre de pays sont parvenus à réduire sensiblement les restrictions à l'entrée ou à la pratique dans diverses professions. Par exemple, l'entrée dans les professions juridiques a été grandement assouplie aux États-Unis et au Royaume-Uni depuis 2003, leur permettant de rejoindre à cet égard des pays tels la Suède et la Finlande. Non seulement rien ne permet de croire que la qualité des services juridiques soit plus faible dans ces pays, mais ces changements peuvent en outre avoir contribué à la domination persistante des grands cabinets américains et anglais sur le plan international, même si d'autres facteurs ont également pu jouer un rôle déterminant. L'indicateur de réglementation suggère qu'à l'inverse, les barrières à l'entrée ont été légèrement renforcées en France entre 2003 et 2007.

### Graphique 4.7. Barrières réglementaires à l'entrée et à la pratique dans les professions réglementées<sup>1</sup>

L'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6, du moins au plus restrictif



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

Source : OCDE, Base de données PMR.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/604472851670>

En dépit des difficultés à engager de profondes réformes dans ces secteurs, le gouvernement s'est inspiré de l'analyse et des recommandations du rapport Attali pour lancer des discussions avec les représentants de certaines professions et, dans un nombre de cas limité jusqu'à maintenant, prendre certaines mesures de nature à stimuler la concurrence. Dans le cas des services juridiques, la suppression du régime des avoués auprès des cours d'appel est envisagée dans une optique d'unification de la profession des avocats<sup>24</sup>. Par ailleurs, une commission a été chargée de formuler des propositions visant notamment à créer une grande profession du droit afin d'améliorer la qualité des services rendus aux usagers du droit. En outre, une proposition de loi organisant la fusion des professions d'avocat et de conseil en propriété intellectuelle est en cours d'adoption. De plus, le ministère a déjà entamé une réflexion pour adapter le nombre des avocats aux Conseil d'État et à la Cour de cassation en fonction du nombre des affaires soumises aux cours suprêmes. Enfin, une réforme de l'implantation des études d'huissier visant à faciliter le regroupement des professionnels et d'inciter à une plus grande concurrence est en vigueur depuis le début de 2009, tandis qu'une augmentation de 20 % du nombre de notaires étalée sur quatre ans a également été décidée<sup>25</sup>. Concernant les pharmaciens, une modification de leur code de déontologie permettra un libre accès dans les pharmacies à une gamme élargie de médicaments jusqu'à maintenant disponibles qu'au comptoir seulement.

Mais, comme c'est souvent le cas en matière de concurrence, des avancées importantes pourraient bien à terme venir du processus d'intégration des marchés européens. En effet, les principes de liberté d'établissement et de libre prestation de services qui sous-tendent la directive « Services » de l'Union européenne entraîneront une certaine harmonisation des régimes nationaux qui devraient faciliter l'installation d'opérateurs dans les pays membres. Toutefois, le champ d'application de la directive est nettement délimité. Il est donc possible que la directive « Services » ait une portée assez limitée dans le cas de plusieurs des professions mentionnées ci-dessus, en particulier celles liées au droit et à la santé<sup>26</sup>. Par ailleurs, l'introduction dans le cadre de la LME d'un statut d'auto-entrepreneur fondé sur une procédure administrative et un régime fiscal largement simplifiés peut également contribuer à accroître les pressions concurrentielles, à tout le moins dans les professions où les barrières réglementaires à l'entrée ne sont pas trop élevées.

Même si les mesures prises récemment constituent un certain progrès, une véritable ouverture à la concurrence nécessiterait une remise en cause beaucoup plus directe des barrières à l'entrée qui persistent dans de nombreuses professions. Ainsi, le *numerus clausus* devrait être graduellement supprimé pour plusieurs services juridiques (avocats au Conseil d'État et à la cour de cassation) et pourrait être remplacé ou complété par des mécanismes plus souples pour les pharmaciens et les vétérinaires (création d'un corps intermédiaire d'infirmier vétérinaire). Une remise en cause apparaît d'autant plus nécessaire que dans certains cas, il incite les étudiants non-admis à passer par un pays voisin dépourvu de tels contingentements pour obtenir le diplôme requis<sup>27</sup>. Au-delà du *numerus clausus*, un assouplissement des conditions d'entrée passerait, entre autres, par une réduction du champs d'activité sur lesquels certaines professions ont un droit exclusif (architectes, notaires, huissiers de justice) ou par une réévaluation des exigences professionnelles (architectes, vétérinaires, coiffeurs), afin de vérifier s'il est toujours justifié de les maintenir à un niveau significativement plus élevé que dans les autres pays

disposant de services tout aussi performant. Finalement, les possibilités pour les praticiens de médecine douce de concurrencer les médecins traditionnels sont très limitées.

Outre les barrières directes à l'entrée, l'offre de nombreuses professions réglementées est également bridée par les contraintes réglementaires au financement et à la diversification des entreprises qui limitent leur croissance et leur dynamisme. En effet, de nombreuses professions sont soumises à des contraintes sur la détention du capital. Ainsi les experts-comptables doivent contrôler les deux-tiers de leur capital et les avocats doivent détenir toutes les parts sociales de leur société (Commission Attali, 2008). Par ailleurs, le code de déontologie de l'ordre des vétérinaires empêche le financement de leurs activités par des investisseurs non-vétérinaires, alors même que la loi l'autorise (Cahuc et Kramarz, 2004). Ces contraintes empêchent le développement de groupes pluridisciplinaires sous la forme de grands cabinets dans le cas des services juridiques (leur permettant ainsi de pouvoir rayonner au-delà des frontières) ou de grandes cliniques dans le cas des vétérinaires, limitant ainsi les possibilités pour ces professions de réaliser des économies d'échelle. Parallèlement au relâchement des contraintes sur l'offre de professions réglementées, les règles concernant la tarification doivent également être revues dans le cas notamment des notaires et des huissiers de justice de manière à remplacer les tarifs réglementés par des tarifs plafonds.

## Politiques de concurrence dans certaines industries de réseaux

L'ouverture à la concurrence progresse à des rythmes différents dans les grandes industries de réseau, les principales avancées se faisant dans la foulée des directives européennes et dont la transposition dans la législation nationale se fait avec plus ou moins de célérité selon les pays. Dans le secteur où le processus de libéralisation est le plus avancé, les télécommunications, les bénéfices en termes de tarifs réduits et de services variés pour les consommateurs, ainsi que de progrès technologique ont été considérables. Le progrès montre qu'avec une régulation appropriée et qui s'adapte rapidement, il est possible de concilier concurrence, recherche de gains d'efficacité et objectifs d'intérêt général ou de service public. La poursuite de cette dynamique favorable nécessite toutefois une vigilance continue de la part du régulateur de manière à ce que les avancées en matière de concurrence ne soient pas compromises par de nouvelles concentrations<sup>28</sup>. Dans le secteur de l'énergie (gaz et électricité) des avancées importantes ont été réalisées au cours des deux dernières années avec l'ouverture complète des marchés de détail et la séparation juridique et managériale des activités qui ne peuvent pas être soumises à la concurrence (infrastructure de réseau) des activités concurrentielles (production, vente au client). Toutefois, un certain nombre de barrières significatives entravent toujours le fonctionnement de la concurrence, à travers notamment la présence de tarifs administrés sur le marché de la vente au détail.

### Télécommunications

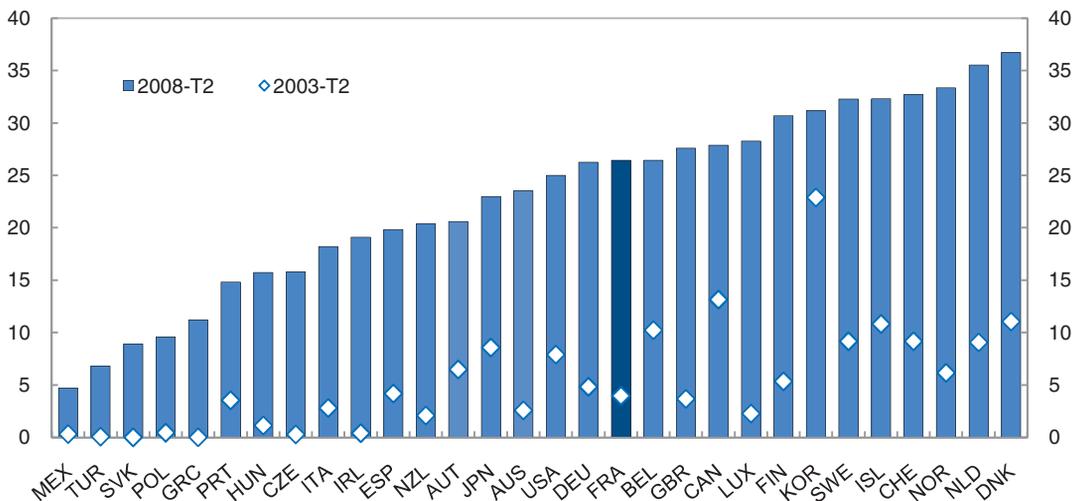
Parmi les principales industries de réseau, le secteur des télécommunications est celui dont l'ouverture à la concurrence des marchés de détail remonte le plus loin dans le temps (près de dix ans). La structure du marché a donc évolué de manière très sensible et après une période caractérisée par l'entrée de nombreux opérateurs, le marché semble traverser une période de consolidation, marquée par de nouvelles concentrations. Parallèlement, la phase initiale caractérisée par la privatisation du monopole d'état et du dégroupage de la boucle locale étant révolue, le cadre réglementaire a dû évoluer pour faire face à de

nouveaux défis. Le cadre actuel, fondé sur cinq directives européennes datant de 2002, en cours de révision, repose sur un certain nombre de principes généraux dont le fait de concentrer la régulation sur le marché de gros afin de laisser les forces du marché s'exercer le plus librement possible sur le marché de détail. Afin d'examiner l'impact de ces évolutions sur la concurrence, il est utile de distinguer entre les services fixes (téléphonie et Internet haut débit), la téléphonie mobile et l'Internet à très haut débit.

### Les services fixes

Le service fixe de téléphonie (incluant l'accès à Internet haut débit) est celui qui pose le moins de défis sur le plan de la concurrence. Le succès du dégroupage (permettant l'accès des tiers au réseau) après 2000 et du déploiement de l'ADSL a permis l'entrée de plusieurs opérateurs avec des offres innovantes et compétitives. La baisse des tarifs qui en a résulté et l'amélioration de la prestation ont entraîné une forte croissance dans les dernières années des forfaits « triple play » combinant téléphonie fixe, Internet haut débit et télévision, permettant entre autres à la France de combler en partie son retard en matière de taux de pénétration d'Internet (graphique 4.8). L'opérateur historique, France Télécom (via sa filiale Orange) détient toujours la plus grande part de marché sur le marché de l'Internet haut débit, mais celle-ci était inférieure à 50 % à la fin 2007. Néanmoins, la tendance est à une certaine consolidation depuis 2005 de sorte que les trois premiers fournisseurs d'accès possèdent plus de 85 % des parts de marché.

Graphique 4.8. Nombre d'abonnés à l'Internet haut débit par centaine d'habitants



Source : Portail de l'OCDE sur le haut-débit, 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/604475186037>

### La téléphonie mobile

La situation est un peu plus préoccupante dans le cas de la téléphonie mobile, principalement en raison du succès très mitigé des opérateurs mobiles virtuels (MVNO), qui utilisent les réseaux d'autres opérateurs pour offrir des services. De fait, les trois opérateurs détenteurs de ces réseaux détiennent ensemble plus de 95 % du marché, soit une véritable situation d'oligopole qui n'est toutefois pas inhabituelle dans les pays de l'OCDE<sup>29</sup>. Non seulement la concurrence est moins vive que sur le marché d'accès à

Internet mais elle porte davantage sur les quantités offertes à prix donné plutôt que sur les tarifs d'abonnement et du coup, les tarifs pour les clients à faible usage sont nettement au-dessus de la moyenne OCDE alors qu'ils sont près de la moyenne pour les clients à fort usage (OECD, 2007b). La faible présence des MVNO sur le marché ainsi que le caractère davantage complémentaire que substitut de leurs prestations<sup>30</sup> s'expliquent en partie par les conditions d'hébergement contraignantes qui leur sont imposées par les opérateurs de réseau, réduisant les incitations à se lancer dans la concurrence frontale. Quatre types de contraintes sont particulièrement mis en cause<sup>31</sup> :

- Jusqu'à tout récemment les conditions d'accès au réseau ne laissaient pas beaucoup de marge de manœuvre tarifaire aux MVNO dans la mesure où elles les empêchaient d'offrir des forfaits axés sur un usage abondant ou illimité. La possibilité pour ces derniers de concurrencer directement les opérateurs de réseau était du coup assez limitée.
- Les MVNO disposent d'une autonomie technique trop faible pour pouvoir compenser le manque de marge de manœuvre en matière de tarification attrayante pour le client par des services innovants.
- Les contrats signés sont de longue durée (de six à dix ans), avec des possibilités de sortie limitées ou clauses de résiliation onéreuses, et comportent des clauses d'exclusivité qui freinent encore davantage la possibilité pour les MVNO de mettre en concurrence les réseaux.
- Les contrats signés donnent un droit de regard aux opérateurs de réseau hôtes sur les transferts des droits d'hébergement d'un MVNO, limitant pour ce dernier les possibilités de valorisation et donc d'attrait pour les investisseurs.

A ces contraintes découlant des conditions d'hébergement s'est ajoutée la faible intensité de concurrence entre les opérateurs de réseau. Ceux-ci ont d'ailleurs été sanctionnés en 2005 par le Conseil de la concurrence pour entente illégale<sup>32</sup>. Dans certains autres pays, notamment au Royaume-Uni, une concurrence plus vive entre les quatre opérateurs de réseau a incité les deux plus petits d'entre eux à chercher à rentabiliser leur réseau par un accès favorable aux MVNO, sachant que tout nouveau client gagné par ces derniers avait de plus fortes chances de se faire aux dépens des deux opérateurs dominants. Or, ce n'est que depuis tout récemment que le troisième opérateur français en termes de parts de marché (Bouygues Telecom) a opté pour une stratégie visant à attirer des MVNO sur son réseau par des conditions d'hébergement plus favorables.

Des décisions gouvernementales récentes devraient cependant favoriser une intensification de la concurrence dans la téléphonie mobile, via l'attribution d'une quatrième licence UMTS et une amélioration des conditions réservées aux MVNO. En effet, une partie des fréquences encore disponibles sera réservée à un nouvel entrant et devrait être attribuée au mois de juillet 2009. Ces fréquences seront en outre allouées en fonction notamment des conditions proposées aux MVNO. Au-delà de ces dispositions, il pourrait être opportun d'intervenir directement sur les conditions d'accès aux trois (prochainement quatre) réseaux de sorte que les MVNO aient les moyens de concurrencer les opérateurs de réseau de manière plus frontale. Dans ce cas, il faudrait revoir par exemple la durée des contrats ainsi que les clauses d'exclusivité, adopter une approche tarifaire basée sur le *cost-plus* et qui traite de manière distincte le départ d'appel, son transit et sa terminaison. D'ailleurs, le régulateur a déjà fait un geste pour le jeu de la concurrence plus équitable en

abaissant le tarif payé aux opérateurs de réseau pour la terminaison d'appel (*roaming charge*), réduisant ainsi les possibilités de subventions croisées de la part de ces derniers.

Les autres obstacles à la concurrence touchent davantage le marché de détail et concernent en particulier les coûts de transaction encourus par les usagers pour changer de fournisseur (*switching costs*). Le gouvernement a pris des mesures au début de 2008 de manière à abaisser ces coûts et stimuler une plus grande fluidité du marché. Ainsi, non seulement les durées d'engagement minimales ont été plafonnées à 24 mois, mais les opérateurs ont désormais l'obligation d'offrir également un engagement n'excédant pas 12 mois. En plus, les clients ont la possibilité de résilier le contrat par anticipation à compter de la fin du douzième mois moyennant un paiement plafonné à un quart du solde dû. Par ailleurs, depuis la mi-2007, les clients peuvent changer de prestataires tout en conservant leur numéro personnel (« portabilité du numéro »). À l'invitation du gouvernement, le régulateur (ARCEP) a ainsi défini une procédure permettant la portabilité du numéro de téléphone fixe et mobile en dix jours maximum.

### **Le déploiement du très haut débit**

L'accès à Internet par fibre optique ne faisant que démarrer, il est trop tôt pour dresser un état des lieux au plan de la concurrence. Le principal défi pour les autorités est de mettre en place l'approche réglementaire qui permettra de reproduire le succès obtenu avec l'ADSL, c'est-à-dire éviter les situations de monopoles locaux tout en préservant des incitations à l'investissement. La France possède un avantage considérable par rapport aux autres pays du fait de la présence d'une infrastructure physique héritée de l'ancien monopole public (France Télécom) et qui permet le déploiement de la fibre sur le territoire national à un coût modéré<sup>33</sup>. Afin d'assurer que cet avantage ne soit pas exploité d'une manière qui nuise à la concurrence, le régulateur a imposé à l'opérateur historique – prenant en considération son grand pouvoir de marché – de proposer une offre d'accès à son génie civil en la matière. Autrement dit, l'enjeu n'est pas l'accès à un réseau de fibre optique qui serait partagé par plusieurs opérateurs mais plutôt l'accès à l'infrastructure souterraine permettant à chaque opérateur d'installer son propre câblage. L'autre principal enjeu concerne le partage du dernier segment du réseau de fibre optique, à savoir l'entrée dans les immeubles (segment vertical, principe de mutualisation).

De manière plus globale, dans la mesure où les principaux opérateurs impliqués dans le déploiement de la fibre optique sont les trois opérateurs de réseau de téléphonie mobile, il peut y avoir risque d'une concentration horizontale, c'est-à-dire combinant les services fixes et mobiles de télécommunication. Ainsi, les quelques opérateurs présents sur l'ensemble des marchés ont déjà commencé à attirer vers eux la clientèle avec des offres combinées couvrant l'Internet haut débit, la téléphonie mobile et fixe ainsi que la télédiffusion, prenant ainsi à contrepied les autres fournisseurs d'accès à Internet. Une possibilité serait de limiter, voire interdire, les offres combinées (*bundling*) mais comme elles sont souvent perçues comme utiles pour les clients, il n'est pas évident que cela contribue à accroître le bien-être.

### **Gaz et électricité**

Dans le cas du gaz et de l'électricité, une étape majeure a été franchie en 2007 avec l'ouverture complète des marchés à la concurrence pour les clients résidentiels, l'ouverture des marchés énergétiques aux clients professionnels ayant été progressivement réalisée entre 2000 et 2004. Ainsi, depuis juillet 2007, tous les clients domestiques ont en principe le

choix de leur fournisseur d'électricité et de gaz naturel. Parallèlement, la séparation comptable et juridique des réseaux de distribution est effective depuis le début de 2008 avec notamment la création de filiales de distribution par les opérateurs historiques EDF et GDF. Quant aux réseaux de transport, la séparation juridique avait déjà été mise en place en 2005. Même si un an est encore un peu tôt pour juger de l'impact de l'ouverture du marché dans le secteur résidentiel, l'évolution indique toujours un degré très faible de concurrence, malgré une progression continue tout au long de l'année<sup>34</sup>. Sur le marché de détail non résidentiel, après une montée continue observée jusqu'à 2006, les parts de marché des fournisseurs alternatifs semblent se stabiliser à un niveau qui demeure très faible, soit aux alentours de 7 et 10 %, respectivement dans l'électricité et le gaz naturel. En plus, la pénétration auprès des PME demeure quasi-nulle à moins de 1 % du marché de l'électricité. Malgré un constat similaire, la situation est plus encourageante dans le cas du gaz, dans la mesure où le marché résidentiel naissant est plus dynamique que dans le cas de l'électricité.

Parmi les obstacles au développement d'une véritable concurrence sur le marché de détail, le plus important demeure sans doute le maintien de tarifs de vente réglementés qui coexistent avec les prix de marché. Le maintien de tarifs réglementés pour le gaz et l'électricité trouve sa légitimité dans l'obligation de service public dont l'objectif principal est d'assurer un service jugé essentiel et à prix raisonnable pour les consommateurs les plus vulnérables ou qui ne peuvent être desservis de manière rentable, dû notamment à leur situation géographique excentrée. Leur maintien a pu en outre avoir pour objectif de faciliter la transition vers l'ouverture progressive à la concurrence en permettant aux clients qui le préféreraient d'obtenir une certaine stabilité dans l'évolution des tarifs. Ces derniers sont fixés par l'État sur avis du régulateur et sont réservés aux opérateurs historiques, en ce sens que seuls les fournisseurs présents avant l'ouverture du marché peuvent les offrir aux clients, alors que ceux-ci peuvent en outre concurrencer les nouveaux entrants sur les offres de marché. Jusqu'à la mi-2005, les tarifs étaient fixés à un niveau assez proche du prix de marché, et même au-dessus pour une courte période sur certains segments incitant plusieurs clients à sortir des tarifs administrés.

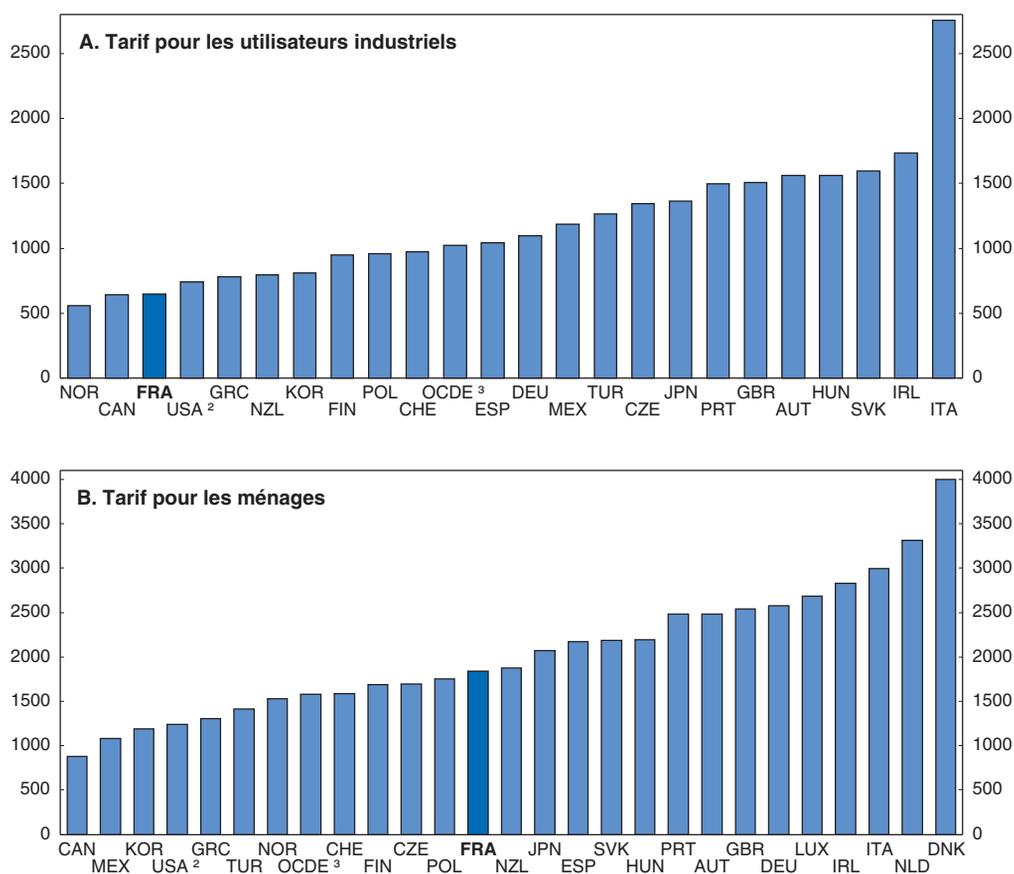
À partir de 2005, la flambée des prix du pétrole a provoqué dans son sillage l'envolée des prix de marché du gaz et de l'électricité, créant ainsi un écart substantiel par rapport aux tarifs réglementés<sup>35</sup>. Plutôt que de chercher à refermer cet écart, le gouvernement a introduit (dans le cas de l'électricité) un nouveau dispositif permettant à des clients ayant précédemment fait le choix d'une offre de marché, de pouvoir revenir à des tarifs administrés appelés *tarifs réglementés transitoires d'ajustement au marché* (Tartam), et qui ont été maintenus à un niveau bien inférieur au prix de marché<sup>36</sup>. Le dispositif, prévu à l'origine pour une période de deux ans, a été reconduit jusqu'à la mi-2010 (et au-delà pour les clients résidentiels) en dépit des divers effets négatifs sur la concurrence. D'abord, le tarif réglementé pour les grandes et moyennes entreprises ne permettant pas aux fournisseurs alternatifs de couvrir leurs coûts de production, ceux-ci ne sont plus en mesure de rivaliser avec EDF. Afin de pallier à cette distorsion, le gouvernement a mis en place, début 2007, un mécanisme de compensation des charges supposées par les fournisseurs alimentant les clients au Tartam. Toutefois, ce mécanisme soulève des questions de financements et ajoute une complexité administrative qui ne favorise pas la venue de concurrents potentiels. Deuxièmement, en éloignant des offres de marché de nombreux clients importants, le Tartam réduit le nombre d'acteurs participant au marché de gros, nuisant du coup à son développement. Or, les bénéfices de la concurrence passent

par le développement d'un marché de gros suffisamment liquide pour permettre un transfert de risque entre producteurs. Troisièmement, en contribuant à la multiplicité des types d'offres, le Tartam et autres tarifs réglementés sur le marché de détail, ne facilitent pas l'apprentissage de la concurrence par les clients.

Pour les autorités, il s'agit en premier lieu de permettre aux clients industriels et résidentiels de bénéficier du pari nucléaire fait dans les années 1970 et maintes fois renouvelés par la suite et qui place aujourd'hui la France dans une position comparativement avantageuse au plan des coûts de génération de l'électricité. Bien qu'il soit légitime que la société ayant appuyé ce choix puissent profiter de ses retombées positives, il n'est pas certain que la manière la plus efficace et équitable du point de vue économique soit de maintenir pour les consommateurs – en premier lieu les clients industriels électro-intensifs – un tarif bien en-deça du prix de marché (au niveau européen). De fait, alors que les tarifs pour les ménages français sont légèrement supérieurs à la moyenne OCDE, ils sont nettement inférieurs à la moyenne dans le cas des clients industriels (graphique 4.9). Or,

### Graphique 4.9. Prix de l'électricité facturés aux entreprises et aux ménages

Dollars des États-Unis/TEP, 2007<sup>1</sup>



1. TEP = tonne-équivalent pétrole. 2005 pour le Canada et la Grèce. 2006 pour le Japon et l'Allemagne.

2. Prix hors taxes pour les États-Unis.

3. Moyenne pondérée.

Source : Agence Internationale de l'énergie AIE, Energy Prices and Taxes, 2<sup>e</sup> trimestre 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/604482654357>

outre les entraves au développement de la concurrence déjà mentionnées, cela pourrait constituer, selon la Commission européenne, une forme d'aide publique ou subventions aux grandes entreprises, susceptible de fausser le jeu de la concurrence sur d'autres marchés<sup>37</sup>. Autre inconvénient, une telle pratique ne facilite pas le processus d'intégration des marchés européens de l'énergie. D'ailleurs, le Conseil d'État a émis en 2007 un avis défavorable au sujet du dispositif de tarifs transitoires stipulant que cela allait à l'encontre des objectifs d'ouverture de marché préconisée par l'Union européenne. Finalement, des tarifs maintenus à un faible niveau par rapport aux coûts de production n'incitent pas à investir dans de nouvelles capacités de production, y compris les installations nucléaires de nouvelle génération dont le coût est plus élevé, mais également dans d'autres formes d'énergies<sup>38</sup>.

Pour toutes ces raisons, une hausse des tarifs permettant de réduire de manière très significative l'écart par rapport aux prix de marché serait fortement souhaitable, en particulier dans le cas des entreprises de moyenne et grande tailles. Ceci d'autant que l'État français resterait, par le biais de sa participation dans EDF, un des principaux bénéficiaires de la rente nucléaire. Le gouvernement a déjà fait un pas dans cette direction en rehaussant sensiblement les tarifs qui sont appliqués depuis la mi-2008<sup>39</sup>. Toutefois, dans la mesure où ceux-ci demeurent, selon l'analyse de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), inférieurs au niveau permettant la couverture des coûts, d'autres hausses devraient être envisagées à plus ou moins brève échéance. Dans cette optique, et afin de donner une chance véritable à la concurrence, il serait préférable de mettre fin au Tartam en évitant de le reconduire après 2010. Au-delà du Tartam, qui ne concerne que l'électricité, il y aurait lieu de reconsidérer plus généralement le champ d'application des tarifs réglementés afin que ceux-ci permettent au gouvernement de remplir ses obligations en matière de service public, mais en limitant au maximum l'intervention de l'État dans la détermination des prix sur le marché de détail. Une Commission dont le mandat est de réexaminer toute la structure des tarifs tout en respectant les dispositions des directives européennes a été mise sur pied au début 2009.

Le dynamisme de la concurrence dans le secteur de l'électricité est également freiné par les difficultés rencontrées sur le marché de gros, qui reste dominé par EDF. En outre, l'intégration verticale au sein d'EDF des activités de production et de commerce de détail lui permet d'offrir de contrats à très long terme qui assèchent le marché de gros, le privant de liquidité qui assureraient une plus grande stabilité des prix (Chevalier et Percebois, 2008)<sup>40</sup>. Une meilleure intégration à l'échelle européenne permettrait de développer des marchés plus liquides et efficaces, mais les obstacles à l'intégration et les problèmes d'interconnexions sont à cet égard bien connus<sup>41</sup>. Des progrès sont toutefois réalisés sur la base d'initiatives régionales regroupant un petit groupe de pays. Entretemps, un meilleur fonctionnement des marchés de gros passe par une surveillance accrue du régulateur afin de détecter les comportements anticoncurrentiels par les opérateurs disposant d'un grand pouvoir de marché ainsi que par une diffusion d'information afin de pallier l'éventuel manque de transparence. La concentration du marché de gros pose des problèmes similaires dans le cas du gaz, bien que ce soit de moindre ampleur, grâce notamment aux programmes de cession de gaz (*gas release*) favorisant la concurrence dans certaines régions. Il serait d'ailleurs souhaitable que les pouvoirs du CRE en la matière soient renforcés de sorte que la décision de prolonger ou non ces programmes relève du régulateur plutôt que des deux opérateurs dominants.

### Encadré 4.3. **Sommaire des recommandations sur la politique de concurrence**

#### **Cadre général de la concurrence**

- Reconsidérer le champ d'application du pouvoir d'injonction et de transaction à la disposition du ministère de l'Économie dans le cadre des « micro-pratiques » de manière à ce qu'il ne concerne réellement que les infractions au droit de la concurrence de dimension locale et sans incidence majeure.
- Considérer la possibilité que les transactions conclues par les services du ministère dans le cadre des micro-pratiques puissent être validées en aval par l'Autorité de la concurrence.
- Favoriser l'introduction d'actions de groupe (*class actions*) et faire en sorte qu'elles soient applicables aux cas de préjudices dus à des pratiques anticoncurrentielles.

#### **Commerce de détail**

- Abroger les lois Royer et Raffarin sur l'urbanisme commercial afin d'abolir la procédure d'autorisation distincte de celle du permis de construire.
- Évaluer l'impact des mesures prises dans la LME concernant les conditions de négociation entre les distributeurs et fournisseurs, et voir s'il y a lieu de les assouplir davantage.
- Assouplir davantage les règles concernant l'ouverture des commerces le dimanche afin de laisser plus de liberté au consommateur et de favoriser l'emploi, en particulier pour les étudiants.

#### **Professions réglementées**

- Supprimer de manière graduelle les contingentements (*numerus clausus*) dans certains services juridiques (avocats au Conseil d'État et à la cour de cassation) ainsi que d'autres liés à la santé (pharmaciens, kinésithérapeutes et vétérinaires).
- Assouplir les conditions d'entrée dans certaines professions soit en réduisant le champ d'activités sur lesquels elles possèdent un droit exclusif (architectes, notaires, huissiers de justice) ou en réévaluant les exigences en matière d'années d'études requises (architectes, vétérinaires, coiffeurs).
- Faciliter l'accès à des sources externes de financement par capital en permettant à des tiers d'investir dans les fonds propres de certains cabinets (avocats, experts-comptables, vétérinaires).

#### **Les industries de réseau : télécommunications, gaz et électricité**

- Renforcer la concurrence dans la téléphonie mobile en mettant en application la décision de favoriser la venue d'un quatrième opérateur de réseau dans le cadre de l'attribution de fréquences supplémentaires et en facilitant l'accès des MVNO aux trois (ou quatre) réseaux.
- Dans le cas de l'électricité, mettre fin aux tarifs réglementés transitoires d'ajustement de marché (Tartam) en évitant leur reconduite au-delà de 2010. De manière plus générale, reconsidérer le champ d'application des divers tarifs réglementés appliqué au marché de détail, au moins en ce qui concerne les clients non résidentiels.
- Poursuivre les efforts au niveau européen pour améliorer les interconnexions des réseaux de gaz et d'électricité, de manière à faciliter l'intégration des marchés et de promouvoir le développement de marchés de gros liquides et efficaces.
- Renforcer les pouvoirs de la Commission de régulation de l'énergie afin de lui permettre d'intervenir plus directement auprès des opérateurs historiques.

Pour ce qui est de l'accès des concurrents aux réseaux nationaux ou régionaux de transport et de distribution, une forte vigilance de la part du régulateur sectoriel sera importante, d'autant plus que le choix de la séparation juridique plutôt que patrimoniale ne garantit pas le même degré d'indépendance entre le producteur (maison-mère) et le gestionnaire de réseau (filiale). Dans son rapport annuel sur le respect des codes de bonne conduite, la CRE déplore que les réseaux de distribution nouvellement créés en filiales des anciens monopoles du gaz (GDF) et de l'électricité (EDF), aient choisi d'opérer sous des noms (GrDF et ErDF) qui leur permettent de bénéficier de l'image favorable des maisons-mère respectives.

## Notes

1. Voir OCDE (2009) pour plus de détails. Pour fins de comparaison, les gains attendus d'une telle réforme sont légèrement plus faibles en France qu'en Allemagne (11.3 %), en Italie (12.0 %) ou en Belgique (14.2 %) mais sont plus élevés qu'en Espagne (7.2 %), Pays-Bas (8.2 %) ou au Royaume-Uni où l'impact est négligeable en raison d'un cadre réglementaire généralement favorable.
2. Au total, ce sont 60 postes qui sont transférés vers l'Autorité, dont la moitié concerne des effectifs d'encadrement et des fonctions support, et l'autre moitié des enquêteurs.
3. Selon, la procédure en vigueur, l'Autorité de la concurrence a la possibilité de prendre la direction des investigations avant le déclenchement de celles-ci par le ministère, ou encore de se saisir d'office après que les investigations des services ministériels aient été conduites. C'est seulement dans le cas où l'Autorité décide de ne pas se saisir d'office, que les services peuvent traiter directement le dossier, notamment en proposant une transaction et/ou une injonction aux entreprises concernées.
4. Même si la valeur des indices de concentration en tant qu'indicateur de l'intensité de la concurrence peut être contestée, ils peuvent néanmoins apporter un certain éclairage lorsqu'interprétés de manière prudente.
5. Les principales centrales sont Lucie (regroupant Leclerc et Système U), Carrefour (comprenant Champion), Auchan, Casino (incluant Géant, Franprix, Leader Price et Monoprix) et Intermarché.
6. Pour de nombreux produits, en particuliers les grandes marques, les fournisseurs sont eux-mêmes de grandes multinationales disposant d'un fort pouvoir de négociation, de part leur nature incontournable pour les distributeurs. Par contre, la très grande majorité des produits dits de *marque de distribution* (i.e. des produits génériques) sont fournis par des PME (dont plus des deux tiers sont domestiques).
7. Par exemple, une forte puissance d'achat des distributeurs n'est pas nécessairement néfaste pour le bien-être économique et peut même s'avérer bénéfique dans la mesure où une concurrence suffisamment vive entre détaillants sur le marché de la revente fait en sorte que le gain est refilé au consommateur final.
8. Bien que la taille moyenne des *hard discounters* tourne autour de 600 à 700 m<sup>2</sup>, elle fait souvent près de 400 m<sup>2</sup>, ce qui a sans doute pesé dans le choix arbitraire d'un seuil fixé à 300 m<sup>2</sup>.
9. Les commissions, rebaptisées entretemps commissions départementales d'équipement commercial, étaient composées de trois élus locaux, un représentant des chambres de métiers, un représentant des chambres de commerce et d'industrie et un représentant des associations de consommateurs.
10. Le fait que la part du petit commerce dans la distribution soit passée de 67 % en 1970 à 38 % en 2004 ne suffit pas en soi pour conclure à l'inefficacité de la loi étant donné la multitude de facteurs poussant au déclin du petit commerce. Ceci étant, une comparaison par rapport au cas de la Grande-Bretagne, dépourvu de loi visant à protéger spécifiquement les petits commerçants, montre que la présence de ces derniers n'est que très légèrement supérieure en France (Messerlin, 2008).
11. En revanche, les hypermarchés ont maintenu une part plus importante en termes de surface qu'en Allemagne où il existe également une réglementation particulière pour l'ouverture de grandes surfaces.

12. Sur la période de hausse la plus rapide, soit entre 1997 et fin 2001, l'augmentation des prix des produits de grande consommation a été plus forte de 4.2 % dans les grandes surfaces alimentaires (plus de 120 m<sup>2</sup> mais excluant le *hard discount*) que dans les autres formes de vente (essentiellement petits commerces spécialisés) (Boutin et Guerrero, 2008).
13. Dans une étude portant sur l'impact de la régulation de l'urbanisme commercial sur les prix de vente en Grande-Bretagne, ces auteurs trouvent un effet statistiquement significatif mais plutôt modeste au plan économique.
14. Les auteurs ont estimé que le taux de marge économique des supermarchés et des hypermarchés a augmenté de 20.7 à 32.9 % entre 1994 et 2002, tandis que la part du travail dans la valeur ajoutée baissait de 79.3 à 67.1 %. Le chiffre de 100 000 postes (correspondant à une hausse de 18 %) est obtenu en supposant que l'essentiel de la hausse du taux de marge eut été consacré à l'emploi.
15. La Loi Lang n'a pas eu d'impact notable sur le déclin du petit commerce du livre (Cahuc et Kramarz, 2004).
16. Face à ces restrictions de nombreux commerces situés dans les grandes villes ont choisi d'ouvrir le dimanche quitte à payer l'amende.
17. Sauf dans le cas de la ville de Lille où la restriction sur le nombre de dimanches ne s'applique plus, afin d'éviter que les commerçants ne perdent davantage de clients aux profits de commerces belges qui sont autorisés à ouvrir le dimanche. Les mesures adoptées ne vont pas aussi loin que celles contenues dans le projet de loi initial déposé à l'assemblée et qui était contesté par une forte proportion de députés membres du parti au pouvoir.
18. L'analyse économique mentionne également les externalités négatives et la sous-provision de « bien publique » comme autres défaillances de marché s'appliquant dans certains cas spécifiques (Van den Bergh, 2008). Par exemple, des pratiques incompétentes ou frauduleuses dans les services juridiques ou de la santé peuvent entraîner des dommages touchant des individus au-delà des parties directement impliqués dans une transaction client-professionnel.
19. Voir en particulier Commission Attali (2008), Cahuc et Kramarz (2004) et Camdessus (2004).
20. La liste de produits en vente exclusive va d'ailleurs bien au-delà des médicaments prescrits par ordonnance.
21. Les auteurs soulignent le caractère à la fois sélectif et différencié du processus de formation des ingénieurs, plusieurs parcours variés pouvant conduire au diplôme.
22. Une corrélation négative entre le degré de restrictions réglementaires et la productivité a été observée dans le cas des services juridiques et des experts-comptables.
23. Dès 1960, un comité d'experts faisait état du grand nombre de réglementations obsolètes régissant diverses professions et ayant pour effet de fermer celles-ci à la concurrence (Armand et Rueff, 1960).
24. L'avoué est un auxiliaire de justice, officier ministériel chargé de représenter et de conseiller devant une cour d'appel. À ce titre, il dispose d'un monopole de représentation des parties devant la cour d'appel dans toutes les procédures avec représentation obligatoire comme cela est le cas en matière civile et commerciale.
25. Le nombre de notaires a déjà augmenté de 12 % depuis 10 ans.
26. Parmi ceux déjà identifiés comme devant se conformer à la directive, on retrouve entre autres les services immobiliers (agents immobiliers), de construction ou d'architecture, de tourisme, d'entretien, ainsi que ceux de maintenance de bureaux.
27. L'exemple le plus connu est celui des étudiants en kinésithérapie et en médecine vétérinaire poursuivant leurs études en Belgique afin de contourner le *numerus clausus* en France.
28. En France, comme dans de nombreux pays, l'application de la réglementation est la responsabilité de régulateurs sectoriels, alors que l'Autorité de la Concurrence garde la responsabilité de l'application des règles générales de la concurrence s'appliquant à ces secteurs. Depuis 2004, la poste et les télécommunications relèvent d'un seul régulateur (*Autorité de régulation des communications électroniques et des postes* – ARCEP). De la même manière, un régulateur unique est responsable de l'application de la réglementation dans les industries du gaz et de l'électricité (*Commission de régulation de l'énergie* – CRE).
29. Les parts de marchés en termes d'abonnés à la fin de 2007 étaient les suivantes : Orange (44.3 %), SFR (34.1 %), Bouygues Telecom (17.4 %) et l'ensemble des 13 MVNO (4.2 %).

30. En l'occurrence, la présence des MVNO est davantage concentrée sur des créneaux délaissés par les opérateurs de réseau et sur la clientèle résidentielle plutôt que professionnelle.
31. Voir l'Avis du Conseil de la concurrence relative à la situation des MVNO sur le marché français de la téléphonie mobile (Avis no 08-A-16 du 30 juillet 2008).
32. Les opérateurs ont été condamnés pour avoir illégalement partagé des informations confidentielles sur les ventes ainsi que pour s'être entendus afin de geler leur parts de marché respectives sur la période 2000-02.
33. Il existe en effet tout un système de fourreaux (ducts) souterrains facilement accessible et à l'intérieur desquels plusieurs lignes de câbles peuvent être insérées.
34. Dans le cas de l'électricité, un peu moins de 2 % des sites résidentiels (soit 515 000 sur 29.6 millions) étaient alimentés par un fournisseur autre que l'opérateur historique en septembre 2008. Cette proportion atteignait 3 % (soit 416 000 sites sur 11 millions) dans le cas du gaz naturel.
35. Ceci donne lieu notamment à des subventions croisées entre les tarifs créant des distorsions de concurrence. En avril 2006, la France fit l'objet de deux mises en demeure en raison d'infractions aux directives de marché intérieur du gaz et de l'électricité, dont une relative au système de tarifs régulés, l'autre ayant trait à la séparation fonctionnelle jugée à l'époque insuffisante des gestionnaires de réseaux de gaz et d'électricité.
36. Tout comme dans le cas des tarifs réglementés de base, il existe trois Tartam différents, permettant de maintenir des tarifs distincts pour les grands clients industriels, les entreprises de taille moyenne et les petits clients professionnels. Seul le premier s'est avéré dès le départ véritablement attractif pour la clientèle. Ainsi, durant la majeure partie de 2007, un écart de 5 à 10 % était observé entre le Tartam et le prix de marché futur à un an. Puis l'écart avec le prix de marché s'est creusé davantage au début de 2008 pour atteindre un sommet au-delà de 40 % à l'automne de cette même année. Le Tartam pour entreprises de taille moyenne n'est devenu attractif qu'en 2008 mais un écart considérable s'est également creusé en court d'année. Quant au Tartam pour les petits clients professionnels, il n'a pas présenté d'intérêt majeur.
37. La Commission européenne a d'ailleurs ouvert en juin 2007 une procédure formelle d'examen au titre des aides d'État portant sur le tarif réglementé et le Tartam. Le gouvernement conteste la procédure indiquant que les montants ont peu d'effets quantitatifs sur la concurrence et du coup tombe sous le principe de *minimis*.
38. Dans cette optique, s'il est vrai que les tarifs réglementés permettent de couvrir l'ensemble des coûts supportés à ce titre par EDF (ce qui n'est pas nécessairement le cas des autres distributeurs), il est moins sûr que ces tarifs reflètent bien les coûts futurs de mise en place de nouvelles centrales nucléaires. D'ailleurs, selon les évaluations d'EDF, le coût prévu pour la construction de la première centrale EPR sur le territoire français a été revu à la hausse de 20 %, soit à 55 euros le kilowatt heure. Cette augmentation des coûts, combinée à la baisse des prix de marché de l'énergie dans son ensemble, soulève la question de la taille véritable de la rente nucléaire.
39. Les hausses de tarifs ont été de 8 % pour les grands clients industriels, 6 % pour les entreprises de taille moyenne et 2 % pour les petits clients professionnels.
40. Suite à une décision du Conseil de la concurrence en 2007, EDF se voit dans l'obligation d'offrir aux fournisseurs alternatifs la possibilité d'acquérir de l'électricité en gros sur quinze ans afin de leur permettre de concurrencer les offres de marchés de l'opérateur historique (CRE, 2008).
41. Parmi les obstacles, on compte les différences dans l'architecture des marchés, ainsi que dans les pouvoirs et compétence des régulateurs nationaux; une absence de textes réglementaires contraignants et de manière plus générale un manque d'incitations à la fois pour les régulateurs et les gestionnaires de réseaux. Les problèmes d'harmonisation qui sont soulevés sont particulièrement difficiles à résoudre dans la mesure où chaque pays croit à la supériorité des normes en vigueur sur son propre territoire.

## Bibliographie

- Allain, M.L., C. Chambolle et T. Vergé (2008), *La loi Galland sur les relations commerciales : Jusqu'où la réformer ?*, CEPREMAP, Paris.
- Allain, M. et C. Chambolle (2003), « Les relations entre producteurs et fournisseurs : bilan et limites de trente ans de régulation », *Revue française d'économie*, vol. XVII, n° 4.

- Armand, L. et J. Rueff, (1960), *Rapport sur les obstacles à l'expansion économique*, juillet.
- Arnold, J., G. Nicoletti et S. Scarpetta (2008), « Regulation, Allocative Efficiency and Productivity in OECD Countries: Industry and Firm-Level Evidence », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 616, OCDE, Paris.
- Askenazy, P. et K. Weidenfeld (2007), *Les soldes de la Loi Raffarin : Le contrôle du grand commerce alimentaire*, CEPREMAP, Paris.
- Astérop (2008), *Étude local enseignes*.
- Bertrand, M. et F. Kramarz, (2002), « Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry », *Quarterly Journal of Economics*, vol. CXVII, n° 4.
- Biscourp, P., X. Boutin et T. Vergé (2008), « The Effects of Retail Regulations on Prices: Evidence from the loi Galland », *document de travail de la DESE n° G 2008/02*, Insee.
- Boutin, X. et G. Guerrero (2008), « Loi Galland et prix à la consommation », *Note de Conjoncture*, juin, Insee.
- Bouis, R. (2007) « Quels secteurs réformer pour favoriser l'emploi et la croissance ? », *Document de travail de la DGTPE*, n° 2007/13.
- 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.
- 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.
- Chambolle, C. (2005), « Stratégie de revente à perte et réglementation », *Annales d'économie et statistiques*, vol. 77.
- Chevalier, J.-M. et J. Percebois (2008), « Gaz et électricité : un défi pour l'Europe et pour la France », *Conseil d'Analyse Économique*, Paris.
- Commission Attali (2007), *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, Paris.
- Commission Canivet (2005), *Restaurer la concurrence par les prix : Les Produits de grande consommation et les relations entre industrie et commerce*, Paris.
- Commission de la Régulation de l'Énergie (2008), *Rapport d'activité*, juin, Paris.
- Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », *Document de Travail de l'OCDE*, n° 419, OCDE, Paris.
- Dobson, P.W., R. Clarke, S. Davies et M. Waterson (2002), « Buyer Power and its Impact on Competition in the Food Retail Distribution Sector of the European Union », *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 1, n° 3.
- Griffith, R. et H. Harmgart (2008), « Supermarkets and Planning Regulation », *CEPR Discussion Paper*, n° 6713.
- Høj, J., M. Jimenez, M. Maher et G. Nicoletti, M. Wise (2007), « Product Market Reform in the OECD Countries: Taking Stock and Moving Forward », *Document de Travail de l'OCDE*, n° 575, OCDE, Paris.
- Messerlin, P.A., (2008), « La Loi sur la Modernisation de l'Économie et la distribution : Faut-il tout essayer avant de faire ce qu'il faut? » *Document de Travail de Sciences-Po*, mai.
- Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (2008), « Programme national de réforme français 2008-2010 », octobre.
- OCDE (2004), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : France 2004 : Vers des orientations stratégiques plus claires*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : France*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Resale Below Cost Laws and Regulations*, OECD Policy Roundtables, février.
- OCDE (2007a), *Réformes économiques 2007 : Objectif croissance*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Les perspectives de communication de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Union européenne 2009*, à venir, Éditions OCDE, Paris.
- Paterson, I., M. Fink et A. Ogus (2003), « Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different member states », *Institute for Advanced Studies*, Vienna.

UFC-Que Choisir (2008), « Concurrence locale sur les zones de chalandise et niveau de prix : Quelle Relation ? », ([www.quechoisir.org](http://www.quechoisir.org)).

Van den Bergh (2008), « Towards Better Regulation of the Legal Professions in the European Union », *Rotterdam Institute of Law and Economics Working Paper series*, n° 2008/07.

Wölf, A., I. Wanner, T. Kozluk et G. Nicoletti (2009), « Product Market Regulation in OECD Countries 1998-2008 », *Document de Travail de l'OCDE*, à venir.



ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2009 05 2 P) ISBN 978-92-64-05477-6 – n° 56798 2009

# Études économiques de l'OCDE

## FRANCE

### THÈMES SPÉCIAUX : COMPÉTITIVITÉ, CONCURRENCE

#### Dernières parutions

Allemagne, avril 2008  
Australie, octobre 2008  
Autriche, juillet 2007  
Belgique, mars 2007  
Canada, juin 2008  
Corée, décembre 2008  
Danemark, février 2008  
Espagne, novembre 2008  
États-Unis, décembre 2008  
Finlande, juin 2008  
**France, avril 2009**  
Grèce, mai 2007  
Hongrie, mai 2007  
Irlande, avril 2008  
Islande, février 2008  
Italie, juin 2007  
Japon, avril 2008  
Luxembourg, juin 2008  
Mexique, septembre 2007  
Norvège, août 2008  
Nouvelle-Zélande, avril 2009  
Pays-Bas, janvier 2008  
Pologne, juin 2008  
Portugal, juin 2008  
République slovaque, février 2009  
République tchèque, avril 2008  
Royaume-Uni, septembre 2007  
Suède, décembre 2008  
Suisse, novembre 2007  
Turquie, juillet 2008  
Union européenne, septembre 2007  
Zone euro, janvier 2009

#### Pays non membres : dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2008  
Brésil, novembre 2006  
Bulgarie, avril 1999  
Chili, novembre 2007  
Chine, septembre 2005  
Estonie, avril 2009  
Inde, octobre 2007  
Indonésie, juillet 2008  
Les États baltes, février 2000  
Roumanie, octobre 2002  
Fédération de Russie, novembre 2006  
Slovénie, mai 1997  
Ukraine, septembre 2007  
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](mailto:SourceOECD@oecd.org)

**Volume 2009/5**  
**Avril 2009**

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2009  
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISBN 978-92-64-05477-6  
10 2009 05 2 P



9 789264 054776